

Juin 1999

Rapport à Monsieur le Premier Ministre

Les départements d'outre-mer aujourd'hui :

LA VOIE DE LA RESPONSABILITÉ

Remis par :

Monsieur Claude LISE Sénateur de La Martinique
Monsieur Michel TAMAYA Député de La Réunion
Monsieur Gilles Le CHATELIER – Secrétaire général de la Mission
Monsieur Pascal DEMURGER – Secrétaire général adjoint de la Mission

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX

1 UNE POLITIQUE DE RATTRAPAGE LARGEMENT RÉUSSIE

1.1- L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE

1.2- - UNE ÉGALITÉ SOCIALE FINALEMENT ACQUISE

2 - LA PERSISTANCE D'UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DÉGRADÉE

2.1 - UNE CRISE ÉCONOMIQUE PERSISTANTE

2.2 - DES CONSÉQUENCES SOCIALES LOURDES

2.3 - UN POTENTIEL ÉCONOMIQUE POURTANT RÉEL

3 - UNE DÉCENTRALISATION INACHEVÉE

3.1 - UNE FAIBLE ADAPTATION DES RÈGLES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES 3.1.1 - Les communes dans les départements d'outre-mer

3.1.2 - Les conseils généraux dans les départements d'outre-mer

3.1.3 - Les conseils régionaux dans les départements d'outre-mer

3.2 - UN ENCHEVÊTREMENT DOMMAGEABLE DES COMPÉTENCES

3.3 - UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE

3.3.1 - Les difficultés financières des collectivités d'outre-mer

3.3.2 - Une structure de financement très particulière

4 - LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS L'APPLICATION DE CERTAINS DISPOSITIFS

4.1 - LES INSUFFISANCES DE CERTAINS DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES

4.1.1 - Le secteur du logement

4.1.2 - Le secteur des routes et des transports

4.1.3 - L'aménagement du territoire

4.2 - DES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DU DROIT COMMUN

4.2.1 - Les règles posées par le code des marchés publics et la loi Sapin

4.2.2 - La situation spécifique des communes de l'intérieur de la Guyane

4.3 - LES LIMITES AUJOURD'HUI RENCONTRÉES DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE

5 - UNE INTÉGRATION PARFOIS DIFFICILE DANS LA DYNAMIQUE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

5.1 - L'APPORT INDISCUTABLE DES FONDS STRUCTURELS SE HEURTE AUJOURD'HUI À DES DIFFICULTÉS CONCRÈTES DE MISE EN ŒUVRE

5.2 - DES DISPOSITIFS COMMUNAUTAIRES DÉROGATOIRES À LA BASE JURIDIQUE FRAGILE 5.2.1 - Le droit communautaire a permis aux départements d'outre-mer de déroger aux règles fiscales communes

5.2.2 - Des régimes d'aide spécifiques aux départements d'outre-mer

5.3 - LES ACCORDS DE LOMÉ CONSTITUENT UN OBSTACLE AU DÉVELOPPEMENT DE L'ACTION RÉGIONALE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

DEUXIEME PARTIE : **LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL : QUELS ESPACES DE LIBERTE ?**

- 1 - UNE EXPLOITATION INCOMPLETE DES RESSOURCES DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION
 - 1.1- UNE JURISPRUDENCE RESTRICTIVE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET DU CONSEIL D'ETAT
 - 1.2- LA JURISPRUDENCE PARAÎT CONTREDIRE L'INTENTION DES AUTEURS DE LA CONSTITUTION DE 1958
 - 1.3- LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA JURISPRUDENCE

- 2 - L'ARTICLE 299 § 2 DU TRAITE D'AMSTERDAM OFFRE DE NOUVELLES POTENTIALITES
 - 2.1 - UNE FAIBLE RECONNAISSANCE DE LA SPÉCIFICITÉ DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER
 - 2.2 - LES NOUVELLES PERSPECTIVES OUVERTES PAR L'ARTICLE 299 § 2 DU TRAITÉ D'AMSTERDAM

- 3 - LE CADRE JURIDIQUE DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES PROPOSITIONS
 - 3.1 - LES LIMITES POSÉES PAR LE CADRE DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION
 - 3.1.1 - Les difficultés constitutionnelles d'une assemblée unique
 - 3.1.2 - Des institutions identiques dans chaque département
 - 3.1.3 - L'impossible compétence législative
 - 3.2 - DES MARGES DE MANOEUVRE SUBSTANTIELLES EXISTENT NÉANMOINS AUJOURD'HUI
 - 3.3 - LES CONSÉQUENCES D'UNE SORTIE DU CADRE DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION VIS-À-VIS DE L'UNION EUROPÉENNE

TROISIEME PARTIE : **DE NOUVELLES RESPONSABILITES AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT**

- 1 - LA CREATION DU CONGRES : LA VOIE D'UNE EVOLUTION STATUTAIRE TRANSPARENTE ET DEMOCRATIQUE

- 2 - L'ACCROISSEMENT DES RESPONSABILITES LOCALES : CONDITION DU DEVELOPPEMENT DE NOS DÉPARTEMENTS
 - 2.1- DE NOUVELLES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
 - 2.1.1 -De nouveaux instruments de développement au profit de la région
 - 2.1.2 -Un accroissement des responsabilités dans le secteur du logement
 - 2.1.3 -Un nouvel instrument dans les domaines de l'eau et de l'assainissement
 - 2.2 - DES INSTRUMENTS PLUS PERFORMANTS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
 - 2.2.1 - La réforme du fonds d'investissement pour les routes et les transports (F.I.R.T.)
 - 2.2.2 - Le renforcement des instruments de planification territoriale et d'occupation de l'espace
 - 2.3 - DES COMPÉTENCES ACCRUES DANS LES AFFAIRES INTERNATIONALES ET LA COOPÉRATION RÉGIONALE
 - 2.3.1 - Davantage de moyens d'expression dans la vie internationale
 - 2.3.2 - Des instruments renforcés de coopération régionale

2.4 - DE NOUVELLES RESPONSABILITÉS DANS LES DOMAINES DE L'ÉDUCATION ET DE LA CULTURE

2.4.1 - L'adaptation de la politique éducative

2.4.2 - L'inscription des politiques culturelles dans un cadre élargi

3 - LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES : CONDITION D'UNE MEILLEURE LISIBILITE DES POLITIQUES PUBLIQUES

3.1 - LA RÉGION, COLLECTIVITÉ DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

4 - LE RETABLISSEMENT FINANCIER : CONDITION DES LIBERTES LOCALES

4.1 - UN EFFORT PARTAGÉ PAR LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

4.1.1 - L'amélioration du système fiscal actuel

4.1.2 - La création de nouvelles ressources

4.2 - L'ETAT DOIT ACCOMPAGNER CET EFFORT

5 - L'ADAPTATION DU DROIT : CONDITION DE L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE

5.1 - ADAPTER LES RÈGLES DE GESTION DES AGENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES D'OUTRE-MER

5.2 - ASSOULPIR LES RÈGLES APPLICABLES À LA COMMANDE PUBLIQUE

5.3 - L'APPLICATION DE LA " LOI LITTORAL "

5.4 - LA SITUATION DES COMMUNES DE L'INTÉRIEUR DE LA GUYANE

5.5 - SAINT-MARTIN

5.6 - SAINT-BARTHÉLÉMY

6 - LA DECONCENTRATION DE L'ETAT : CONDITION D'UN VRAI PARTENARIAT

6.1 - LA MODERNISATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ETAT

6.1.1 - Une organisation plus adaptée des services déconcentrés

6.1.2 - Renforcer l'autorité du préfet sur les services déconcentrés

6.2 - UN SOUTIEN ACCRU AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

6.3 - UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES CITOYENS

7 - L'ARTICLE 299 § 2 : CONDITION D'UNE INTEGRATION ECONOMIQUE RENOVEE.

7.1 - LA MISE EN PLACE D'UN CADRE DÉROGATOIRE EN MATIÈRE FISCALE, COMMERCIALE ET DOUANIÈRE.

7.2 - L'AMÉLIORATION DES MODES D'UTILISATION DES FONDS COMMUNAUTAIRES

7.3 - UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER DANS LE SYSTÈME DES ACCORDS DE LOMÉ

7.4 - LA PROMOTION D'UN RÉEL PARTENARIAT ENTRE LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

CONCLUSION

INTRODUCTION

L'histoire contemporaine des départements d'outre-mer a été marquée par deux évolutions législatives majeures, la départementalisation en 1946 et la décentralisation au début des années quatre-vingts. En dépit de ces évolutions, tout le monde s'accorde aujourd'hui pour constater que leur situation devient, à maints égards, insoutenable. Le déclin constant de nombreuses productions locales, la perméabilité toujours plus grande de leur marché intérieur aux importations du monde entier comme la difficulté de trouver de nouvelles sources de croissance témoignent assez d'une situation économique profondément dégradée. Celle-ci se répercute fatalement sur le plan social, se traduisant par un taux de chômage près de trois fois supérieur à la moyenne nationale et un nombre inégalé d'allocataires du R.M.I. Mais elle nourrit aussi une inquiétude grandissante chez les nôtres et même une angoisse répandue parmi les plus jeunes. Un seuil de tolérance a aujourd'hui été atteint.

Ces difficultés objectives accentuent le besoin légitime de reconnaissance et le désir ardent d'exercer de plus amples responsabilités. Nos concitoyens aspirent à plus de considération de la part de la métropole et n'acceptent pas d'apparaître comme des demandeurs d'assistance. Ils ambitionnent au contraire d'exercer une influence accrue sur leur propre destinée mais aussi de voir leur identité davantage reconnue.

Aussi, pleinement conscient de ce contexte, le Premier ministre a décidé de nous confier la mission de réfléchir aux évolutions institutionnelles de nos quatre départements d'outre-mer. Le Gouvernement a en effet pris la mesure de la gravité de la situation et de l'urgence d'une réponse d'envergure. Il sait que dans le passé trop de réformes ponctuelles n'ont, au mieux, apporté qu'un soulagement temporaire à la condition de nos populations. Aujourd'hui, la démarche entreprise est doublement novatrice. Pour la première fois, une telle réflexion est confiée à deux parlementaires de l'outre-mer. Le Premier ministre marque ainsi sa volonté d'associer dès l'origine nos populations au règlement de leurs problèmes. En outre, les termes de la lettre de mission qu'il nous a adressée lient les questions institutionnelles à celles du développement économique et social de nos départements. Cette approche est de fait la seule réaliste. Tout débat sur la forme et la substance de nos institutions serait en effet totalement vain s'il n'était pleinement orienté vers l'amélioration du sort quotidien de nos concitoyens. Nous ne saurions désormais sur ce sujet nous contenter de propos purement incantatoires ou de contributions seulement théoriques.

Pour autant, la commande du Premier ministre a fixé deux bornes à notre entreprise, marquant moins des limites contraignantes à nos propositions, que les points de repère réalistes de nos institutions actuelles. Il s'agit d'une part de l'article 73 de la Constitution de la Vème République, d'autre part et surtout de l'article 299 § 2 du Traité d'Amsterdam. Ces deux textes fixent le cadre de l'intégration économique et sociale des départements d'outre-mer dans la République et l'Union européenne.

Nous avons relayé le choix du Premier ministre d'associer les populations locales en adoptant une démarche pragmatique. Elle s'est traduite, tout d'abord, par des auditions systématiques lors de nos déplacements dans chacun des quatre départements.

Au cours de ces rencontres avec les élus, les différentes forces politiques, les représentants des milieux socioprofessionnels et du monde associatif et, d'une manière générale, de la société civile, nous avons entendu plus de mille deux cents personnes. Au-delà de la diversité de leurs critiques et de leurs propositions, tous nos interlocuteurs ont insisté sur l'urgence d'une action d'envergure. L'attente de nos concitoyens est telle qu'elle nous impose d'en être ici les porte-parole. Notre démarche nous a également conduits à conforter nos analyses en rencontrant la majeure partie des administrations intéressées et en consultant de nombreux experts concernés par nos travaux. Le présent rapport est le fruit de ces entretiens et de notre propre réflexion.

Notre travail présente, d'abord, les traits majeurs de la situation actuelle, dressant en particulier le bilan de la départementalisation et de la décentralisation outre-mer. Il s'attache, ensuite, à explorer les marges de manœuvre qu'autorise le cadre juridique actuel pour l'évolution de nos départements. Enfin, il émet dans

différents domaines un certain nombre de propositions. La majeure partie d'entre elles doivent pouvoir être mises en œuvre à très court terme. Le cadre le plus approprié sera, naturellement, celui offert par le futur projet de loi d'orientation pour les départements d'outre mer, annoncé par le Gouvernement et à la préparation duquel le présent rapport doit contribuer.

Ces propositions ont pour axe majeur l'accroissement sensible des responsabilités des collectivités locales d'outre-mer dans la conduite de leurs politiques. En s'appuyant sur les acquis de la départementalisation, il s'agit **d'approfondir la décentralisation tout en essayant de mieux l'adapter au contexte particulier de nos régions** . Cette démarche peut actuellement constituer la base d'un consensus minimal. Elle répond également à la volonté unanimement exprimée par l'ensemble de nos interlocuteurs d'une meilleure prise en compte de la situation spécifique de chaque département d'outre-mer. A cet égard, le transfert de compétences accrues aux collectivités territoriales, qui les exerceront chacune en fonction des besoins et des aspirations locales, entraînera nécessairement une différenciation entre chacun de nos départements. De même, une décentralisation approfondie peut offrir les conditions de l'impulsion d'une nouvelle politique de développement économique et social. Enfin, si cette réforme maintient aujourd'hui le choix d'une intégration adaptée, elle laisse ouvertes toutes les possibilités d'évolution institutionnelle ultérieure.

Il s'agit donc bien ici de s'inscrire dans un cheminement, dont notre rapport, comme les réformes qui en seront issues, peuvent ne constituer qu'une première étape. A défaut de bouleverser le cadre actuel, notre démarche représente un pas vers son réaménagement, dont nous espérons qu'il constituera "*un pas gagné*".

Après l'obtention de l'égalité, c'est bien *la voie de la responsabilité* qu'il nous appartient aujourd'hui d'emprunter dans un cadre plus respectueux de notre identité

PREMIERE PARTIE : Etat des lieux

La transformation de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion en départements français par la loi du 14 mars 1946 a été votée à l'unanimité des membres de l'Assemblée Nationale Constituante. Ce texte provenait de propositions de lois convergentes : la première déposée par MM. Aimé Césaire et Léopold Bissol, députés communistes de la Martinique, la deuxième soumise par M. Gaston Monnerville, député radical socialiste de la Guyane et la dernière présentée par M. Raymond Vergès, député communiste de la Réunion.

L'origine, politique comme géographique, de ces initiatives témoigne assez du caractère émancipateur d'une loi qui mettait fin, pour ces territoires, au statut de colonies. La teneur des débats parlementaires le confirme. Pour leurs auteurs, quand l'abolition définitive de l'esclavage en 1848 avait octroyé la liberté à ces territoires, il s'agissait, près d'un siècle plus tard, d'obtenir l'égalité des droits, la fin d'un régime de discriminations. Car la départementalisation traduit le choix d'un traitement identique a priori à celui des départements métropolitains, sous réserve du respect des réalités locales. Quelques semaines plus tard, la Constitution du 27 octobre 1946 consacrera le principe de cette assimilation législative.

Mais ce choix est moins une facilité qu'une exigence. Il exprime plus une revendication qu'il n'entérine une capitulation. Ce choix est la marque d'une aspiration profonde, au-delà du parallélisme institutionnel, à une égalité sociale complète, à un développement économique partagé en même temps qu'à la reconnaissance d'une identité longtemps refusée.

Au regard de ces impératifs, il est incontestable que la départementalisation a largement réussi dans un certain nombre de domaines, notamment l'action sanitaire et sociale, l'éducation mais également la réalisation d'infrastructures. Elle a, cependant, manifestement montré ses limites en matière de développement économique et social. Dès lors, une partie des réponses à apporter relèvent d'une approche spécifique pas toujours bien prise en compte par le cadre "*assimilationniste*" de la départementalisation. Finalement, le bilan de la départementalisation apparaît mitigé. On peut ainsi relever **des progrès indéniables dans les conditions de vie mais aussi une situation économique et sociale dégradée, une décentralisation inachevée, des adaptations parfois insuffisantes au régime de droit commun et une intégration difficile dans l'Union européenne.**

1 - UNE POLITIQUE DE RATTRAPAGE LARGEMENT RÉUSSIE

La départementalisation s'est accompagnée d'un rattrapage progressif des standards métropolitains, tant par **l'amélioration des conditions matérielles de vie que par l'égalisation progressive des droits sociaux.**

1.1- L'amélioration des conditions de vie

La vie quotidienne de nos concitoyens a été radicalement transformée depuis 1946. **Les infrastructures publiques** ont connu un essor considérable, cette tendance s'étant d'ailleurs sensiblement accélérée depuis la décentralisation. Ainsi, le réseau routier a été multiplié par deux depuis 1949. Nos départements disposent de moyens de télécommunications performants. Ils sont dotés de ports et d'aéroports conformes à leurs équivalents métropolitains.

L'effort entrepris **dans le domaine du logement** a également été significatif. Même si le nombre de logements n'a pu progresser aussi vite que la population et si des retards importants sont encore observables dans les trois départements d'Amérique, des progrès incontestables ont été réalisés. A titre d'exemple, le taux d'électrification des logements est passé d'environ 45 % en 1974 à 99 % en 1996, tant à la Martinique qu'à la Réunion. L'habitat traditionnel (cases ou maisons traditionnelles) représente encore un pourcentage non négligeable du parc, mais les habitations de fortune deviennent marginales (en général inférieures à 4 % du parc).

Les équipements en matière éducative ont également été importants. De ce point de vue, la décentralisation a marqué une étape majeure dans la construction et la rénovation des collèges et des lycées. Cet effort a accompagné l'amélioration de la scolarisation de nos enfants. Ainsi dans le secondaire, le nombre de jeunes scolarisés pour 1 000 habitants variait de 5 (à la Réunion) à 12 (en Guadeloupe) en 1949, alors qu'il s'élevait de 94 (en Guyane) à 141 (à la Réunion) en 1994. Le taux de jeunes gens scolarisés à l'âge de 16 ans est même supérieur à la Guadeloupe et en Martinique à celui observé en métropole.

Les progrès enregistrés en matière sanitaire ont été encore plus considérables. La mortalité infantile, comme la mortalité périnatale, ont baissé de manière spectaculaire pour désormais s'établir à des taux souvent proches de ceux de la métropole. Le nombre de médecins pour 100 000 habitants est passé à la Réunion de 15 en 1946 à 184 en 1998. Cette évolution, comparable aux Antilles, a permis de porter l'espérance de vie à la naissance à un niveau équivalent à celui de la métropole alors qu'elle ne dépassait pas 40 ans en 1946. Ces progrès sont notamment dus au recul des maladies infectieuses et parasitaires, à l'origine de 80 % des décès avant la seconde guerre mondiale. En particulier, le paludisme cause d'un tiers des décès à la Réunion en 1948 a été totalement éradiqué. Au total, la départementalisation s'est donc accompagnée d'une modification radicale des conditions de vie dans nos départements, les rapprochant progressivement d'un mode de vie occidental. Mais ces progrès ont également concerné les droits sociaux.

1.2 - Une égalité sociale finalement acquise

L'égalisation des droits sociaux, conséquence pourtant logique du principe d'assimilation législative, n'a été que très **progressive et même parfois hésitante**.

Le principe de **l'extension des régimes de sécurité sociale** aux départements d'outre-mer a été fixé par un décret de 1947. Toutefois, les assurances maladie, maternité, invalidité et décès n'ont été alignées qu'en 1955. Surtout, la création des caisses d'allocations familiales et le rapprochement de la législation sur la famille n'ont été effectifs qu'en 1972. Finalement, l'égalisation des montants des différentes assurances sociales n'a été achevée qu'en 1996, seules quelques différences peu significatives subsistant aujourd'hui.

L'égalité sociale a également été largement obtenue **en matière de revenus**. Le S.M.I.C. existe depuis l'origine dans les départements d'outre-mer mais est longtemps demeuré inférieur à son niveau métropolitain. L'alignement n'a finalement été obtenu que le 1er janvier 1996. Aujourd'hui subsiste néanmoins la réfaction de 20 % sur le montant du R.M.I. Cette différence sert toutefois à l'insertion sociale dans la mesure où elle est utilisée sur place, par le biais de la créance dite de "*proratisation*", pour le financement du logement social et d'actions d'insertion.

Cette obtention de l'égalité sociale a, naturellement, des conséquences sur la composition du revenu disponible des ménages. La part relative des prestations sociales y est un peu supérieure à ce qu'elle est en métropole : 35 à 36 % du revenu disponible dans les départements d'outre-mer contre 33 % en métropole en 1994. Toutefois, compte tenu des niveaux respectifs de revenus, le montant des transferts sociaux est inférieur dans les départements d'outre-mer. **En effet, le revenu moyen des ménages dans nos départements atteint à peine 60 % de celui des ménages métropolitains** [1]. Aussi, le montant par habitant des prestations sociales perçues est inférieur dans les départements d'outre-mer.

Ainsi, tel qu'il figure dans les tableaux économiques d'ensemble réalisés par l'INSEE, ce montant était le suivant en 1994 : Guadeloupe 17 403 F, Guyane 13 005 F, Martinique 20 350 F, Réunion 21 344 F, métropole 29 768 F. Il convient toutefois de préciser que ces chiffres correspondent à une situation antérieure à l'obtention de l'égalité sociale. Finalement, malgré des hésitations et quelques différences résiduelles, la départementalisation s'est traduite par une égalisation des droits. Pourtant, en dépit de ce rattrapage dans les conditions de vie, nos départements se caractérisent par la persistance d'une situation économique et sociale dégradée.

2- LA PERSISTANCE D'UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DÉGRADÉE

Dans le domaine économique, les départements d'outre-mer n'ont cessé de connaître de graves difficultés. Ils traversent aujourd'hui une crise qui atteint un niveau particulièrement alarmant et provoque des conséquences sociales qui deviennent insoutenables. Pourtant, ces départements disposent d'atouts insuffisamment mis en valeur.

2.1 - Une crise économique persistante

Le modèle de développement des départements d'outre-mer montre aujourd'hui ses limites. Leurs économies sont déséquilibrées et trop exclusivement tournées vers la métropole.

L'agriculture reste dominée par les cultures traditionnelles de plantation, en particulier la filière canne-sucre-rhum et la banane. Cette faiblesse de la diversification accroît la fragilité du secteur primaire, largement tributaire du maintien de protections et de subventions indispensables à sa survie (en particulier, par le biais de contingents et de prix garantis).

L'industrie est peu développée outre-mer. Elle représente de 11 % (en Guadeloupe) à 19 % (à la Réunion) de la valeur ajoutée, contre 30 % en métropole. Elle est principalement orientée vers l'agroalimentaire et est peu exportatrice. En revanche, le secteur du B.T.P. joue un rôle prépondérant en employant des effectifs plus nombreux qu'en métropole (jusqu'à 20 % des effectifs totaux en Guyane contre 9 % en métropole).

Les économies des départements d'outre-mer sont donc très orientées vers le tertiaire, qu'il s'agisse des services non marchands (27 % du P.I.B. contre 17 % en métropole) ou du commerce. Pour sa part, le tourisme a bénéficié de la chute spectaculaire des tarifs du transport aérien mais demeure encore tributaire de la clientèle métropolitaine.

Finalement, **l'économie de nos quatre départements est très dépendante de la métropole**. Cette dépendance s'observe tant par le poids relatif des transferts publics que par le niveau élevé des "importations" en provenance de la métropole. La forte amélioration du niveau de vie de nos concitoyens s'est traduite par une augmentation vertigineuse des importations au détriment de la production locale. A cet égard, l'évolution du taux de couverture des importations par les exportations (obtenu par le simple ratio exportations/importations) est particulièrement spectaculaire :

| | Guadeloupe | Guyane | Martinique | Réunion |
|----------------------------|-------------------|---------------|-------------------|----------------|
| Taux de couverture en 1946 | 134 % | 38 % | 99 % | 186 % |
| Taux de couverture en 1996 | 8,9 % | 20 % | 12,9 % | 7,5 % |

La structure de nos économies est caractéristique d'une "économie de rente" : des revenus de transfert proportionnellement élevés servent à acheter des biens importés, le plus généralement de la métropole ou de l'Union européenne. A l'inverse, le niveau comparativement élevé des salaires par rapport aux pays voisins nous empêche de bénéficier d'avantages comparatifs et limite à l'extrême nos exportations dans la zone.

Les entreprises sont, en effet, doublement pénalisées. Par rapport aux pays de l'environnement régional, elles souffrent de coûts salariaux beaucoup plus élevés. A l'égard des pays développés, elles sont pénalisées par l'éloignement (le transport augmentant les coûts de production) mais surtout par l'étroitesse de leur marché intérieur qui ne leur permet pas de réaliser des économies d'échelle ni d'atteindre une masse critique. Elles souffrent par ailleurs de difficultés de financement chroniques. Leur taux

d'autofinancement, mesuré par le rapport épargne brut sur investissement, est généralement extrêmement bas (il est même structurellement négatif à la Guadeloupe), sauf à la Réunion où il se rapproche des taux métropolitains. Pour investir, les entreprises doivent donc beaucoup plus recourir à l'emprunt. Or, l'offre de crédit est relativement peu abondante et surtout particulièrement chère. Les taux généralement pratiqués sont de 2 à 3 points supérieurs à ceux rencontrés en métropole. Paradoxalement, il est souvent plus facile et moins onéreux d'obtenir un prêt à la consommation qu'un crédit à l'investissement.

Au total, cette situation économique critique aboutit, tout naturellement, à une situation sociale dégradée.

2.2 - Des conséquences sociales lourdes

La première conséquence de cette profonde crise économique est le niveau atteint par le chômage. **Les derniers tableaux économiques régionaux publiés par l'INSEE font état de taux de chômage de deux à trois fois supérieurs à ceux de la métropole. Ils s'échelonnent de 25,6 % en Guyane, à 28,8 % en Martinique, 29,5 % à la Guadeloupe et même 37,2 % à la Réunion.** Ces chiffres à eux seuls donnent une idée de l'ampleur de la crise économique et sociale traversée par nos départements.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que parmi ces chômeurs, ceux inscrits à l'A.N.P.E. depuis plus d'un an représentent près des deux tiers du total.

Pour rendre une image fidèle de l'emploi dans les départements d'outre-mer, il convient d'ajouter à ces niveaux de chômage les allocataires du R.M.I. et les bénéficiaires d'emplois aidés ou de dispositifs d'insertion. Or, le nombre d'allocataires du R.M.I. est très sensiblement supérieur à celui de la métropole, en partie, il est vrai, parce que l'indemnisation du chômage couvre moins de personnes. Alors qu'ils ne représentaient que 1,4 % de la population totale en métropole, cette proportion variait dans les départements d'outre-mer, en 1994, entre 4,8 % en Guyane et 7,7 % à la Réunion. A titre d'exemple, dans ce dernier département, la taille moyenne des familles concernées étant de 2,3 personnes, ce sont 126 000 personnes qui bénéficient de cette prestation, soit 18 % de la population. De même, les bénéficiaires d'emplois aidés sont, en proportion, plus nombreux qu'en métropole, représentant jusqu'à 23 % de la population active à la Réunion (contre 12 % en métropole).

Cette situation du marché de l'emploi contribue puissamment à fragiliser les sociétés des départements d'outre-mer. Cette fragilité peut se mesurer dans la structure de consommation des ménages à faible revenu, avec une place plus importante accordée aux jeux, aux produits audiovisuels, aux spiritueux mais aussi aux véhicules automobiles. Surtout, la montée de la délinquance, traditionnellement inférieure à celle de la métropole, constitue un autre indice de cette fragilisation.

Pourtant, il est remarquable de constater que le phénomène d'exclusion n'est encore qu'assez peu à l'œuvre dans les départements d'outre-mer. Le maintien de solidarités familiales se combine à la mise en place des politiques d'insertion pour prévenir ce phénomène. Ces dispositifs d'insertion sont d'ailleurs, pour l'essentiel, les mêmes que ceux mis en œuvre en métropole, mais leur fonctionnement est assuré localement par les agences d'insertion (A.D.I.), établissements publics nationaux en cours de transformation en établissements publics locaux. Ces derniers sont alimentés par les crédits d'insertion inscrits au budget des conseils généraux, la part "insertion" de la créance de proratisation, et des contributions du FEDOM. A elle seule, cette situation sociale de nos départements justifie que le Gouvernement mette en œuvre une action d'envergure dans les délais les plus brefs.

2.3 - Un potentiel économique pourtant réel

Cette crise économique profonde n'est pourtant une fatalité pour aucun de nos quatre départements. Nos économies disposent d'atouts réels.

Leur taux de croissance est très sensiblement supérieur à celui qui prévaut en métropole. En moyenne annuelle, il a été supérieur à 4 % entre 1975 et 1994 (et même de près de 8 % en Guyane). Malgré une

croissance démographique très forte sur la période, le P.I.B. par habitant a été multiplié par cinquante depuis 1949. Ainsi le P.I.B. des départements d'outre-mer est passé de 0,7 % du P.I.B. national en 1975 à 1,2 % en 1994.

Cette croissance forte et durable a été riche en emplois. **Le solde net des emplois créés entre 1982 et 1993 est de 113 000, soit 33 % de la population active employée en 1982**. Un tel rythme de croissance de l'emploi aurait fait disparaître le chômage en métropole. **C'est donc principalement le différentiel entre la croissance démographique et la croissance économique qui est à l'origine du chômage dans nos départements**.

De fait, les économies des départements d'outre-mer disposent de créneaux de développement insuffisamment exploités à ce jour. Le tourisme dans les trois îles, les ressources naturelles et l'exploitation aurifère en Guyane, comme la "*contre saisonnalité*" de certaines productions agricoles pourraient être plus systématiquement exploités. Chacun de ces départements peut aussi se positionner sur des domaines nouveaux tels les nouvelles technologies d'information et de communication (C.N.T.I.C) ou les pôles d'excellence.

3- UNE DÉCENTRALISATION INACHEVÉE

Comme l'ensemble de leurs homologues métropolitaines, les collectivités locales d'outre-mer ont bénéficié du mouvement de décentralisation du début des années quatre-vingts. Les retards considérables enregistrés à l'époque dans la réalisation des infrastructures de base ou dans le niveau des services publics par rapport à la métropole ont accru l'attente des populations à leur égard. Sollicitées de manière beaucoup plus pressante et appelées à faire face à une situation économique et sociale profondément dégradée, les collectivités locales d'outre-mer ont donc été contraintes d'amplifier le niveau de leur intervention.

Pour autant, malgré les réelles spécificités de ces départements, **les textes n'ont que très faiblement adapté l'organisation et les compétences de ces collectivités** : soit par choix, pour le régime applicable aux communes, soit contraint par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, pour les régimes départemental et régional, le législateur a calqué outre-mer l'organisation métropolitaine. Pourtant, la mise en œuvre de la décentralisation a révélé **des situations dommageables d'enchevêtrement des compétences** dans ces régions monodépartementales. En dépit de ressources financières spécifiques, **les collectivités d'outre-mer n'ont pu faire face qu'avec difficulté à des charges structurellement élevées**

3.1 - Une faible adaptation des règles applicables aux collectivités locales

Le cadre institutionnel finalement retenu pour les collectivités locales des départements d'outre-mer est très proche de celui en vigueur en métropole. Malgré la relative étroitesse de leur assise géographique ou démographique, et du fait de la décision du Conseil Constitutionnel du 2 décembre 1982 invalidant la création d'une assemblée unique devant se substituer au conseil général et au conseil régional, les départements d'outre-mer disposent de tous les niveaux de collectivités locales.

3.1.1 - Les communes dans les départements d'outre-mer

Le régime communal était appliqué dans les départements d'outre-mer longtemps avant les lois sur la départementalisation. La loi municipale de 1884 y fut étendue avec des adaptations mineures. Aussi, la départementalisation n'a eu aucun effet direct sur ce régime municipal. Tout au plus un décret du 25 mai 1955 concrétise le principe d'assimilation en étendant à nos départements les derniers éléments du droit commun. S'inscrivant dans cette mouvance, la loi du 2 mars 1982 et les autres lois de décentralisation sont applicables en l'état dans les départements d'outre-mer pour leurs dispositions relatives aux communes.

a - L'organisation et les compétences

L'application du droit commun est la règle quasi générale, les rares exceptions ne répondant à aucune vue systématique mais résultant de circonstances ponctuelles.

Les organes des communes d'outre-mer sont exactement similaires à ceux des villes métropolitaines. Les dispositions relatives à l'intercommunalité s'y appliquent également à l'exception de la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

Les règles régissant l'administration communale ou que doivent appliquer les services communaux sont pratiquement identiques, qu'il s'agisse du droit de la fonction publique (sauf pour ce qui est des rémunérations), de celui de l'urbanisme (avec quelques aménagements des lois “ *littoral* ” et “ *montagne* ” et le dispositif spécifique des “ *50 pas géométriques* ”), du code des marchés publics ou des règles de gestion des services publics locaux (sous réserve de la non application du statut du fermage).

Le champ de leurs compétences est également identique à celui des communes de métropole. Seules leurs modalités d'exercice peuvent légèrement différer en cas d'application d'une législation particulière à la matière.

b - Les finances communales

Le régime comptable est également le même que celui existant en métropole. En revanche, le régime des ressources bénéficie de recettes complémentaires.

La fiscalité directe locale (taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle) est appliquée dans les départements d'outre-mer, sous réserve d'adaptations, en particulier l'application d'un abattement généralisé de 40 % (pouvant être porté à 50 %) de l'assiette de la taxe d'habitation et de l'existence d'exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière pour les biens dont la valeur locative est inférieure à la valeur locative moyenne de la commune. De même, les taxes plus récentes, comme le versement transport ou la taxe de séjour, ont été introduites dans les départements d'outre-mer.

Les concours financiers de l'Etat sont également les mêmes qu'en métropole, mais leur mode de calcul est dérogatoire. En particulier, pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement, la dotation forfaitaire repose sur une indexation de la dotation de 1993 majorée et la dotation d'aménagement résulte de l'application d'une quote-part garantissant à l'outre-mer une progression assurée. En outre, les communes comme les autres collectivités locales bénéficient du fonds de compensation de la T.V.A.

Mais la ressource essentielle de nos communes d'outre-mer provient de l'octroi de mer, taxe indirecte dérogatoire du droit commun. L'octroi de mer est assis sur la valeur marchande des biens importés ou produits sur place. Il s'ajoute à la TVA dont les taux sont réduits de moitié et qui n'a pas été introduite en Guyane. Une partie essentielle de son produit est affectée aux communes, constituant pour elles une ressource de première importance. Une part de cette recette est également réservée au conseil général en Guyane.

c - L'existence de situations particulières .

Malgré le principe d'assimilation juridique, les communes d'outre-mer continuent de présenter quelques caractéristiques particulières, partagées par toutes ou propres à quelques unes.

En premier lieu, leur nombre est très réduit : 34 en Guadeloupe, 22 en Guyane, 34 à la Martinique et 24 à la Réunion. En conséquence, leur superficie est très étendue. La superficie communale moyenne est ainsi de 104 km² à la Réunion, sans parler des 4 830 km² en Guyane. Surtout, leur population est nombreuse : près de 30 000 habitants en moyenne à la Réunion, plus de 10 000 en Guadeloupe et Martinique. En

revanche, les disparités de population sont moins marquées, Saint-Denis de la Réunion, plus grande ville de l'outre-mer, compte environ 140 000 habitants.

Surtout **certaines communes connaissent des situations très particulières** . Le cas le plus marquant concerne les communes de l'intérieur de la Guyane, immenses et peu peuplées, mais aussi de création récente [2]. Jusqu'au décret du 17 mars 1969, une collectivité de type particulier, le territoire de l'Inini, assurait l'essentiel des gestions municipales. La création de communes n'a toutefois guère contribué au développement de ces territoires. La situation des communes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, deux îles isolées du reste de la Guadeloupe, est également dérogatoire. Un décret du 27 décembre 1947 les exclut du régime douanier et de la fiscalité indirecte. En particulier, l'octroi de mer n'y est pas perçu. En revanche, les impôts directs sont applicables à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin [3].

3.1.2 - Les conseils généraux dans les départements d'outre-mer

La mise en œuvre progressive de la départementalisation dans les départements d'outre-mer après 1946 commence, symboliquement, par la mise en place des institutions départementales. Il s'agit d'abord, avec les décrets du 7 juin 1947, de mettre en place l'administration déconcentrée de l'Etat dans ces nouvelles circonscriptions administratives, et en particulier d'y introduire l'institution préfectorale. Puis le décret du 1er novembre 1947 étend aux départements d'outre-mer les dispositions de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux. Les conseils généraux ont conservé longtemps quelques attributions spécifiques. Ainsi, ils disposaient d'une compétence étendue en matière d'octroi de mer. La loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions d'outre-mer a transféré cette attribution aux conseils régionaux. De même, en créant une section régionale du Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM), le décret du 17 juillet 1984 a réduit le champ des crédits d'investissement contrôlés par le conseil général.

Aujourd'hui l'alignement sur le droit commun est donc presque complet . De ses anciennes attributions particulières, le département d'outre-mer n'a, pour l'essentiel, conservé que ses pouvoirs de consultation et d'initiative. En effet, le décret du 26 avril 1960 a organisé l'intervention des conseils généraux dans le processus de décision de l'Etat sur l'outre-mer. Les départements sont consultés sur les projets de lois et de décrets tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des départements d'outre-mer à leur situation particulière. L'avis rendu est purement consultatif. D'autre part, nos conseils généraux peuvent *“saisir le Gouvernement (.../...) de toutes propositions tendant à l'intervention de dispositions spéciales motivées par la situation particulière de chaque département”* . Toutefois, ces propositions n'ont, évidemment, aucun caractère contraignant vis à vis du Gouvernement.

A l'inverse, la volonté du législateur de 1984 de transférer à la collectivité régionale des compétences que le conseil général tire de l'application du droit commun a été censurée par le Conseil Constitutionnel. Ainsi le département a conservé ses attributions en matière de transports intérieurs et dans le domaine de l'habitat. Seule l'aide aux cultures marines a fait l'objet d'un transfert vers la région en dépit du droit applicable en métropole.

3.1.3 - Les conseils régionaux dans les départements d'outre-mer

La régionalisation outre-mer est plus récente qu'en métropole . Les départements d'outre-mer ont été écartés des premiers mouvements de régionalisation : création en 1959, au sein de l'administration d'Etat, de circonscriptions d'action régionale, mise en place en 1964 d'un préfet coordinateur et d'une conférence administrative régionale. En revanche, après une hésitation marquée par le retrait d'un projet avorté, la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est finalement appliquée dans les départements d'outre-mer. La seule particularité formelle de cet établissement public régional est la composition du conseil régional qui tient compte de son caractère monodépartemental.

L'érection de ces régions d'outre-mer en collectivités territoriales de plein exercice est acquise, à l'instar de la situation métropolitaine, par la loi du 2 mars 1982. La loi du 31 décembre 1982, prenant acte de la

décision du Conseil Constitutionnel, organise ses nouvelles institutions. Celles-ci sont strictement alignées sur le droit commun sous la seule réserve des incompatibilités pesant sur les membres de la commission permanente. Toutefois, deux spécificités institutionnelles sont aménagées. Tout d'abord, un comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement est institué à côté du comité économique et social (équivalent du conseil économique et social régional en métropole). En outre, les conseils régionaux d'outre-mer peuvent créer des établissements publics, dénommés agences, chargés d'assurer la réalisation de projets ou le fonctionnement de services publics régionaux. Cette possibilité n'a pas été exploitée par les conseils régionaux de la Réunion et de la Guadeloupe, tandis que celui de la Martinique créait une agence en matière d'art visuel et une dans le domaine du tourisme, et que celui de la Guyane mettait en place cinq agences, dans les domaines de la santé, du tourisme et de la culture.

En revanche, si **les régions d'outre-mer** ne disposent que d'une faible adaptation de leurs organes institutionnels, elles **bénéficient de compétences plus étendues que celles de métropole** [4]. En premier lieu, elles assurent l'ensemble des compétences dévolues à ces dernières, qu'il s'agisse du “noyau” initial de 1972 (équipements collectifs d'intérêt régional, aides aux entreprises) ou du complément de 1983 (formation professionnelle et apprentissage, lycées, création de ports fluviaux, programme d'aides à l'habitat, bibliothèques et musées régionaux, ...).

Comme le département, elle peut formuler des “*propositions de modification ou d'adaptation des dispositions en vigueur*”, mais aussi toutes propositions relatives aux conditions du développement économique, social et culturel de la région, et même toutes remarques ou suggestions concernant le fonctionnement des services publics de l'Etat dans la région. En outre, les régions d'outre-mer peuvent être saisies des projets d'accord concernant la coopération régionale. Elles sont aussi consultées sur les programmes d'exploitation soumis à l'approbation de l'Etat par les compagnies françaises pour les liaisons aériennes et maritimes desservant ces régions.

Elles disposent également de compétences relativement étendues en matière de développement et d'aménagement. Elles adoptent un schéma d'aménagement régional qui fixe les grandes orientations de l'aménagement de leur territoire. Ce schéma détermine la destination des différentes parties du territoire et localise les grands équipements, notamment routiers. Surtout, il s'impose aux schémas directeurs et aux plans d'occupation des sols, qui doivent être compatibles avec ses dispositions. Par ailleurs, les régions sont compétentes en matière de schémas de mise en valeur de la mer, d'aides à la flotte de pêche côtière et de travaux d'aménagement destinés aux cultures marines.

Dans d'autres domaines, les régions d'outre-mer disposent de compétences spécifiques. Elles peuvent organiser des activités éducatives et culturelles pour favoriser la connaissance des langues et cultures régionales. Les textes évoquent également le tourisme, l'environnement et le logement mais dans des termes proches de la situation de droit commun.

Pour les régions comme pour les autres collectivités, **les spécificités les plus marquées concernent les aspects financiers**. Le conseil régional régleme nte l'assiette de l'octroi de mer, son taux et son régime d'exonérations. Il propose les modalités de répartition entre les communes. Il gère le fonds régional pour le développement et l'emploi alimenté par le solde de la taxe. Il peut décider l'institution d'un droit additionnel au plus égal à 1 % [5] au profit de son budget général. De même, la région dispose du pouvoir de fixer le taux de la taxe spéciale de consommation des produits pétroliers dans les limites déterminées par la loi de finances.

3.2 - Un enchevêtrement dommageable des compétences

Parmi les principes directeurs arrêtés par la loi du 7 janvier 1983 pour guider les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales, le législateur avait en premier lieu défini celui du transfert par bloc de compétences. Le respect de cette règle devait être de nature à éviter tout risque d'enchevêtrement de compétences entre différents niveaux de collectivités.

Le fait que les règles régissant l'activité des collectivités locales d'outre-mer soient largement calquées sur celles prévalant en métropole pourrait inciter à penser que le problème de l'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités ne se pose pas avec une acuité particulière dans les départements d'outre-mer. En réalité, plusieurs facteurs convergent pour faire de cette difficulté un problème réel qu'il convient de résoudre, en particulier entre la région et le département.

Le premier facteur est la coexistence de deux collectivités, régionale et départementale, sur un même territoire. Cette organisation ôte à la région toute la dimension interdépartementale de son action. Il ne lui appartient pas, de fait, d'essayer d'aménager un territoire en tentant de gommer telle ou telle différence entre départements, ou en valorisant l'un d'eux dans un domaine particulier. Au contraire, cette unité de lieu renforce le face à face permanent des deux niveaux de collectivités. Elle incite chacune à se positionner en fonction des choix de l'autre.

L'application pour une même population de deux modes de scrutin très différents accentue le risque de concurrence voire d'opposition entre la région et le département en permettant la constitution de majorités politiques divergentes.

Par ailleurs, la création des régions d'outre-mer sur la base du modèle métropolitain a engendré un **transfert important de compétences du département vers la région**, en matière d'équipements routiers et d'investissements en général, dans le domaine fiscal ou dans le champs de l'interventionnisme économique. Or, compte tenu de leur engagement antérieur, les départements ont parfois été tentés ou contraints de maintenir leur action dans un domaine normalement transféré.

En outre, **l'environnement socioculturel des départements d'outre-mer** a contribué à ce que les collectivités investissent des champs de compétence qui ne leur appartiennent pas. La forte demande sociale d'intervention publique, alimentée par les difficultés économiques, mais également l'insularité placent les collectivités publiques au cœur de tous les débats et incitent les différentes collectivités à intervenir parfois malgré leur absence de compétence.

Enfin, même si elle est limitée, **l'adaptation des textes de répartition des compétences** a pu accentuer ces risques d'enchevêtrement. Les situations d'interventions concurrentes de plusieurs collectivités locales sont, de fait, assez fréquentes. Par exemple, dans le domaine de la pêche, les départements sont compétents en matière de création, d'aménagement ou d'exploitation des ports maritimes de pêche et de commerce. En revanche, dérogeant à la situation métropolitaine, la loi du 2 août 1984 a chargé les seules régions d'attribuer et de financer les aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière et aux entreprises de culture marine. Un risque existe donc, qu'en l'absence de coordination, les interventions de chaque collectivité ne soient guère complémentaires. L'exemple récent de la Martinique en témoigne, la région aidant à l'achat de bateaux dont les caractéristiques sont incompatibles avec les pontons financés par le département.

De même, les régions mènent une politique de plus en plus active en matière d'environnement et de protection du patrimoine, alors que, dans le même temps les communes et les départements ont comme attribution la conservation et la mise en valeur du patrimoine. La politique de l'habitat est également partagée, entre la région chargée de définir ses priorités en matière d'habitat et qui peut compléter les aides de l'Etat en la matière, le département et les communes également susceptibles de *“définir leurs priorités en matière d'habitat”*, et même pour ces dernières, d'arrêter un programme local de l'habitat.

Mais l'application du droit commun génère aussi un enchevêtrement des compétences dans plusieurs domaines dont les contours sont moins nets. L'interventionnisme économique, domaine normalement réservé à la région mais dans lequel le département peut avoir une mission complémentaire, est souvent source de concurrence entre collectivités. Elle s'exprime, notamment, dans les interventions en faveur de l'agriculture, sous forme de primes pour tel type d'aménagement ou d'investissement. Certains conseils généraux ont même mis en place des dispositifs complets d'aides économiques en dépit de la

réglementation applicable. Cette concurrence dans l'attribution d'aides peut, rapidement, conduire à la définition de politiques aux objectifs divergents ou même concurrents, nuisant à la clarté et à l'efficacité de l'intervention publique. Le manque de lisibilité de l'action des collectivités est également patent en matière de financement. La multiplication des financements n'est certes pas un monopole des départements d'outre-mer. Mais leur dimension de région monodépartementale accentue le manque de cohérence de certaines situations. Enfin, l'imbrication des compétences soulève des difficultés en matière d'éducation, en particulier lorsqu'un même établissement scolaire abrite un collège et un lycée, dont l'entretien et le fonctionnement relèvent respectivement du conseil général et du conseil régional.

La nécessité d'un redécoupage des blocs de compétence, en particulier entre le département et la région, est une étape nécessaire, même si elle devra être suivie d'un contrôle plus strict du respect, par les collectivités, de leur champ de compétences.

3.3 - Une situation financière fragile

Plus encore que la faible adaptation des textes applicables ou les contours trop flous de leurs compétences respectives, la particularité des collectivités d'outre-mer tient à leurs finances. Leur situation financière est, certes, très contrastée. Pourtant, cette variété masque de nombreux points communs. Ils tiennent, en particulier, à la relative fragilité financière de ces collectivités, malgré l'apport essentiel de recettes dérogeant au droit commun.

3.3.1 - Les difficultés financières des collectivités d'outre-mer

Les facteurs de la fragilité financière des collectivités d'outre-mer sont multiples et leurs conséquences se mesurent à tous les niveaux de l'administration locale.

a - Les causes de ces difficultés

Les raisons de la fragilité des finances locales dans les départements d'outre-mer sont nombreuses. Elles tiennent principalement à un contexte qui nourrit la dépense publique de manière irrésistible. Mais ces difficultés financières ont également tendance à s'auto alimenter. Enfin, il convient d'admettre que des choix de gestion ont, parfois, accentué ces difficultés.

En premier lieu, un contexte d'ensemble nourrit l'augmentation des dépenses des différentes collectivités.

Le premier élément à considérer est **le retard de développement par rapport à la métropole**. Nos collectivités doivent faire face à des besoins d'équipement dans tous les domaines sans commune mesure avec les attentes adressées aux collectivités métropolitaines. Elles ont dû, et doivent encore largement, assumer des investissements considérables en matière de routes, de réseaux publics (eau, assainissement en particulier), de logement social, d'infrastructures scolaires, culturelles et sportives. Au moment du transfert, par l'Etat, de ces compétences aux collectivités locales, beaucoup restait à faire pour se rapprocher des standards métropolitains. En outre, les conditions climatiques de nos régions imposent un rythme de renouvellement beaucoup plus soutenu. L'effort de rattrapage, encore loin d'être achevé, constitue donc un facteur essentiel d'augmentation des dépenses de nos collectivités.

Par ailleurs, **la croissance démographique** demeure beaucoup plus forte qu'en métropole, surtout à la Réunion et en Guyane. Cette situation accroît les besoins en logements (notamment sociaux), en établissements scolaires comme en infrastructures sportives ou autres.

Ainsi, les charges de construction et d'entretien des établissements scolaires sont très élevées outre-mer. Le parc transféré lors de la décentralisation était particulièrement vétuste, conduisant plusieurs collectivités à ne pas signer les conventions de dévolution des immeubles. Leur surpopulation, ajoutée

aux intempéries et à l'humidité, en accélère le vieillissement. Finalement, les niveaux de la dotation départementale d'équipement des collèges et de la dotation régionale d'équipement scolaire (respectivement pour nos départements de 1 623 et 7 827 francs, par élève, contre des montants métropolitains de 575 et 1 463 francs) sont insuffisants pour répondre à des besoins, pourtant urgents, de construction et de reconstruction.

La faiblesse de l'activité économique et le niveau élevé du chômage pèsent également sur les finances locales. Les ressources fiscales, notamment de taxe professionnelle, s'en trouvent limitées. Surtout, les dépenses d'aide sociale sont beaucoup plus élevées qu'en métropole. Plus de la moitié des dépenses de fonctionnement des départements concerne l'aide sociale, dont l'essentiel est versé à titre obligatoire. Le montant des dépenses obligatoires nettes d'aide sociale par habitant (après déduction du contingent communal) est de 2 376 francs en outre-mer contre 1 317 francs en métropole. En leur sein, les dépenses concernant le R.M.I pèsent très lourdement sans que, naturellement, ces collectivités puissent en maîtriser le poids. Ainsi, elles représentaient, en 1996, 11,2 % des dépenses d'aide sociale obligatoires des conseils généraux d'outre-mer, elles-mêmes deux fois supérieures aux niveaux métropolitains, contre 4,6 % en métropole. Elles sont donc près de cinq fois supérieures à celles constatées en métropole.

Enfin le poids des accidents climatiques, fréquents dans ces régions, ne doit pas non plus être négligé dans cet accroissement des dépenses.

Le second facteur de fragilité des finances locales tient au fait que les difficultés financières peuvent s'auto alimenter.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce mécanisme. En premier lieu, l'accumulation de déficits élevés accroît, naturellement, le **niveau d'endettement des collectivités** et, partant, leurs charges financières, d'autant plus que les organismes prêteurs ont tendance à inclure une prime de risque plus importante dans leurs prêts aux collectivités en difficulté. Le rapport intérêts de la dette sur encours au 1er janvier 1998, mesurant le taux moyen d'intérêt de la dette, s'établit ainsi à 6 % pour les collectivités de métropole contre 7,3 % pour celles des départements d'outre-mer.

Endettement et charges financières par habitant en 1998

| | Communes* | Départements | Régions | TOTAL |
|---------------------------|------------------|---------------------|----------------|--------------|
| Métropole : | | | | |
| - dettes/habitant | 8 285 | 3 511 | 1 086 | 10 882 |
| - charges d'intérêt/hab. | 455 | 142 | 63 | 660 |
| - annuité en capital/hab | 1 319 | 406 | 136 | 1 861 |
| DOM | | | | |
| - dettes/habitant | 4 784 | 3 255 | 3 778 | 11 817 |
| - charges d'intérêt/hab. | 441 | 220 | 201 | 862 |
| - annuité sur capital/hab | 223 | 726 | 500 | 2 449 |

- communes de plus de 10.000 habitants
- Source : les budgets primitifs 1998 - D.G.C.L

Par ailleurs, certaines collectivités déficitaires sont tentées par un comportement de **cavalerie budgétaire**. Mais, étant systématiquement payés avec retard, leurs fournisseurs finissent par intégrer une marge couvrant ce risque de délais dans leurs factures. D'une manière plus générale, la crise des finances locales se diffuse dans l'économie locale (retards de paiement, arrêts de chantiers) et compromet l'amélioration du potentiel fiscal.

Enfin, **l'interdépendance entre collectivités** nourrit la contagion des difficultés. Le gel des subventions à des collectivités de rang inférieur, ou le retard de leur mandatement, diffusent la précarité financière. Dans son rapport public annuel de 1994, la Cour des Comptes relevait ainsi que la rétention, en 1992, par

la région Martinique pendant plus de six mois du produit de la taxe sur les carburants avait entraîné pour le département un déficit temporaire de 180 M.F. De même, certains départements éprouvent des difficultés pour obtenir le paiement des cotisations représentant le contingent communal de l'aide sociale.

Enfin, ces difficultés objectives des collectivités d'outre-mer ont parfois été aggravées par des choix de gestion discutables, voire, dans certains cas isolés, par des pratiques critiquables.

Pour faire face à une demande sociale qui se dirige spontanément vers elles, les collectivités locales ont ainsi procédé à de très nombreux recrutements, relevant souvent d'une action de lutte contre le chômage. Le taux d'administration, mesurant le rapport du nombre d'agents locaux à l'ensemble de la population, dans nos collectivités est sensiblement supérieur à celui de la métropole. Par exemple, pour les régions, il est en moyenne plus de cinq fois supérieur. Or, ces recrutements contribuent à détériorer la situation financière des collectivités. Parfois, des pratiques plus critiquables, pesant sur les budgets locaux, ont été relevées par les juridictions financières.

b - La mesure de cette fragilité des finances locales. La situation des finances communales est très variable. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, elle est proche de celle observée en métropole.

Le niveau moyen des **charges de fonctionnement** de nos communes de plus de 10 000 habitants reste légèrement inférieur à celui de la métropole (6 398 F par habitant contre 6 898 F pour la métropole dans les budgets primitifs 1998). En revanche, la part des charges de personnel y est sensiblement supérieure (54 % des dépenses de fonctionnement contre environ 49 %). Ce phénomène est en grande partie dû au nombre élevé d'agents communaux. Le taux d'administration communale, mesurant le nombre d'agents équivalent temps plein, hors C.E.S, par rapport à la population, oscille de 14 à 20 pour mille dans les départements d'outre-mer contre 12,5 pour mille en métropole.

Les **dépenses réelles d'investissement** ne présentent pas de particularités marquantes par rapport à la situation métropolitaine, tant pour ce qui concerne leur montant par habitant que s'agissant de leur composition (répartition entre annuité de la dette et dépenses d'équipement brut).

Compte tenu du mode de financement fortement aidé de ces investissements, **leur niveau d'endettement** demeure très acceptable. L'encours de la dette par habitant au 1er janvier 1998 s'y élève à un niveau moyen de 5 784 F contre 7 295 F en métropole, représentant 0,8 année de recettes réelles de fonctionnement contre 0,96. L'annuité de la dette, pour sa part, rapportée à la population ou aux recettes de fonctionnement, est proche de la situation métropolitaine.

Globalement, la situation financière de nos communes de plus de 10 000 habitants ne présente donc pas de caractéristiques marquées. Pourtant, **plusieurs d'entre elles, parfois de grande taille, connaissent des difficultés** en raison d'un niveau de dépenses trop élevé et souffrent d'un important surendettement. Des plans spécifiques de redressement ont même parfois dû être mis en place par l'Etat pour les aider à surmonter leurs difficultés. D'ailleurs, le nombre des actes budgétaires (budgets primitifs, supplémentaires ou comptes administratifs) qui font l'objet d'une saisine de la Chambre régionale des comptes est, proportionnellement, plus de trente fois supérieur à celui de la métropole.

La situation financière des communes de moins de 10 000 habitants présente plus de particularités .

Le niveau de leurs **dépenses réelles de fonctionnement** est beaucoup plus élevé qu'en métropole (5 620 F en 1996 contre 3 590 F). Cet écart est exclusivement dû aux charges de personnel, qui représentent outre-mer 54,5 % des dépenses de fonctionnement contre 38 % en métropole. Aussi, leur taux d'épargne brut [6] n'est que de 10,5 % en 1996 contre 18,7 % en moyenne métropolitaine.

Cette faiblesse de l'épargne brute n'empêche pourtant pas les petites communes de maintenir des **dépenses d'investissement** élevées (2 906 F par habitant contre 1 965 F en métropole). Mais leur

financement se fait beaucoup plus par l'obtention de subventions et de dotations diverses. Ces aides couvrent près des 2/3 de leurs dépenses d'équipements contre seulement 45 % en métropole. Ce subventionnement leur permet, finalement, de maintenir un endettement un peu inférieur à celui de la métropole.

Toutefois, parmi elles, quelques communes ne disposent que de très faibles ressources propres. Le cas le plus flagrant est celui des **communes de l'intérieur de la Guyane** qui ne peuvent fonctionner qu'avec un budget extrêmement limité. Onze communes guyanaises sur vingt-deux ne peuvent recourir à l'emprunt. Quatre d'entre elles ont vu leur budget 1998 réglé d'office par le préfet sur proposition de la Chambre régionale des comptes.

Les finances départementales sont encore fragiles.

La première caractéristique des comptes des conseils généraux dans nos départements est l'importance de leurs dépenses réelles. Dans les budgets primitifs 1998, le niveau moyen par habitant était de 6 091 F contre 3 833 F en métropole.

Parmi ces dépenses totales, **les charges de fonctionnement** s'élèvent à 4 187 F contre 2 573 F en métropole. Bien que concernant tous les postes de dépenses, cette différence est particulièrement marquée pour les charges de personnel (887 F par habitant contre 406 F, soit 21 % des dépenses de fonctionnement contre une moyenne nationale de 16 %).

| | Frais de personnel | | Intérêts de la dette | | Transferts versés | | Travaux fournitures services | | Total dépenses fonction. |
|------------------|--------------------|-----------|----------------------|-----------|-------------------|-----------|------------------------------|-----------|--------------------------|
| | frs par hab | Part en % | frs par hab. | Part en % | frs par hab. | Part en % | frs par hab. | Part en % | frs par habitant |
| DOM | 887 | 21 % | 220 | 5 % | 2 607 | 62 % | 2 282 | 7 % | 4 187 |
| Métropole | 406 | 16 % | 142 | 6 % | 1 719 | 67 % | 158 | 6 % | 2 573 |

Source: les budgets primitifs des départements en 1998 – DGCL

La répartition des dépenses de fonctionnement entre les principales fonctions assurées par le département montre également un poids plus important des dépenses d'aide sociale.

| En % des dépenses réelles de fonctionnement | Voirie | Aide sociale | Collèges | Services économiques |
|---|--------|--------------|----------|----------------------|
| DOM | 5,9 % | 65,7 % | 4,3 % | 11,8 % |
| Métropole | 8,6 % | 60,2 % | 4,3 % | 14,2 % |

Source : les finances des départements en 1996 - DGCL

De fait, l'aide sociale par habitant est deux fois plus élevée outre-mer (2 874 F contre 1 432 F en métropole). Cette situation est en particulier due à l'aide médicale générale qui, marginale en métropole (8,5 % des dépenses d'aide sociale), représente plus du quart de l'aide sociale outre-mer. L'instauration de la couverture maladie universelle aura pour conséquence de transférer les dépenses d'aide médicale vers l'Etat, en contrepartie d'une diminution de la dotation générale de décentralisation.

Pour leur part, **les dépenses d'investissement** sont également d'un niveau supérieur, tant du fait des dépenses d'équipement brut qu'en raison du remboursement de la dette. En revanche, leur répartition par fonctions n'apporte aucun enseignement particulier. Les écarts considérables qui existent, en la matière, entre les différents départements, qu'ils soient métropolitains ou ultramarins, empêchent de dégager une spécificité des départements d'outre-mer.

Finalement, le niveau élevé des recettes de ces départements leur permet de maintenir une épargne brute d'un montant par habitant supérieur à celui de la métropole (respectivement 904 F contre 718 F). Toutefois, près des trois quarts de cette épargne brute sont consacrés au remboursement de la dette, contre un peu plus de 45 % en moyenne métropolitaine, réduisant ainsi l'épargne nette [7] à un niveau très faible : 3,7 % des recettes de fonctionnement contre 9,9 % en métropole. **L'encours de la dette** demeure d'ailleurs élevé avec 3 224 F par habitant contre 2 232 en métropole.

Ainsi, nos départements semblent souvent confrontés à un choix dont chaque alternative est également peu satisfaisante : soit la prudence de gestion les incite à contenir les dépenses d'investissement, retardant l'heure des difficultés, soit la volonté de maintenir un niveau d'équipement conforme aux nécessités les plus immédiates les conduit dans une zone à risques, en raison du poids de la dette au regard de leur capacité d'épargne. Aussi, confrontés à une croissance de certaines de leurs dépenses sans équivalent en métropole, **plusieurs conseils généraux d'outre-mer connaissent une situation financière fragile**. Deux budgets primitifs 1999 ont été soumis à la Chambre régionale des comptes dans le cadre du contrôle budgétaire. Pour l'un d'entre eux, un plan de redressement étalé sur trois exercices a été prescrit.

La situation financière des conseils régionaux se rétablit lentement. A l'instar des autres collectivités d'outre-mer, les régions disposent de budgets aux caractéristiques très spécifiques.

Pour 1998, le **montant global des dépenses** des quatre régions s'établit à 5,4 milliards de francs, soit un montant global moyen de 3 682 francs par habitant, représentant **2,7 fois la moyenne métropolitaine**. Le poids particulièrement élevé de ces charges se retrouve dans tous les postes de dépenses et concerne, à des degrés variables, tous les domaines de compétence des régions.

| | Dépenses de fonctionnement | | | | Dépenses d'investissement | | | |
|------------------|----------------------------|-----------|---------------------|-------------------|---------------------------|---------------------|---------------------|-----------------|
| | Total | Personnel | Intérêt de la dette | Transferts versés | Total | Subventions versées | Remboursement dette | Equipement brut |
| DOM | 1 519 | 191 | 201 | 1 005 | 2 163 | 490 | 299 | 1 236 |
| Métropole | 604 | 35 | 63 | 455 | 735 | 345 | 74 | 178 |

Source : *Les budgets primitifs des régions en 1998 - DGCL*

Malgré leurs recettes particulières et en dépit d'efforts de désendettement entrepris dans les années récentes, **le montant de la dette par habitant demeure élevé**. Il était de 2 778 francs par habitant au 1er janvier 1998 contre 1 086 francs par an en métropole.

La situation financière des régions d'outre-mer au début des années 1990 avait contraint le législateur à mettre en œuvre, dans la loi de finances pour 1994, des mesures fiscales nouvelles. La loi donnait ainsi aux régions la possibilité de porter le taux du droit additionnel à l'octroi de mer de 1 % à 2,5 %, le droit d'affecter une part de la taxe spéciale sur les carburants à leur redressement financier, et la faculté d'instituer une taxe d'embarquement sur les billets de transports aériens et maritimes. Ces ressources complémentaires, que toutes les régions n'utilisent pas en totalité, doivent leur permettre de se désendetter et d'apurer leur passif. Pour autant, les budgets régionaux restent encore marqués par les conséquences des difficultés financières de ces dernières années.

3.3.2 - Une structure de financement très particulière

Outre leur situation encore fragile, la différence entre les budgets des collectivités des départements d'outre-mer et leurs équivalentes métropolitaines tient principalement à une structure de financement très particulière. Ces collectivités bénéficient, pour compenser des recettes traditionnelles plus faibles et pour financer des dépenses d'un niveau plus élevé, de ressources dérogatoires qui confèrent à leurs comptes des caractéristiques marquées.

a - Des modes dérogatoires de financement efficaces

La particularité essentielle des budgets des collectivités locales d'outre-mer réside dans la composition atypique des recettes. Les budgets locaux sont en effet en grande partie alimentés par des contributions de l'Etat au régime particulier et par des ressources fiscales propres à l'outre-mer.

Les concours financiers accordés par l'Etat aux collectivités d'outre-mer sont sensiblement plus élevés que ceux versés aux collectivités métropolitaines.

| En francs par habitant | Moyenne pour les quatre DOM | Moyenne pour la métropole |
|--|-----------------------------|---------------------------|
| - Dotations et subv. de fonction. | | |
| - aux communes de - de 10000 ha | 1 323 | 1 273 |
| - aux communes de + de 10000 ha | 1 521 | 1 632 |
| - aux départements | 406 | 447 |
| - aux régions | 466 | 236 |
| - Dotations et subv. d'investis. | | |
| - aux communes de - de 10000 ha | 1 506 | 575 |
| - aux communes de + de 10000 ha | 872 | 447 |
| - aux départements (1) | 634 | 212 |
| - aux régions | 485 | 75 |

(1) Les subventions d'investissement et les participations reçues par les départements ne concernent pas seulement celles perçues de l'Etat, mais recensent toutes les dotations (y compris C.E.E. et autres collectivités) Source : budgets primitifs 1998 - DGCL

Toutes dotations confondues, le montant du soutien de l'Etat par habitant aux collectivités d'outre-mer est donc d'un peu plus du double de celui consenti aux collectivités de métropole. Le poids de ces dotations de l'Etat exprime la solidarité nationale à l'égard de territoires souffrants encore d'un retard d'équipements structurants et affectés par une grave crise économique et sociale. Il compense ainsi les charges accrues auxquelles ces collectivités sont confrontées.

La fiscalité connaît également un régime adapté par rapport au droit commun. Nos collectivités dans leur ensemble souffrent, en matière d'impositions directes, d'une faiblesse de leur potentiel fiscal moyen. Alors que les taux d'imposition aux quatre taxes directes locales sont en moyenne supérieurs à ceux de la métropole, les produits globaux par habitant, toutes collectivités confondues, demeurent sensiblement plus faibles :

| ANNEE 1998 | Taxe d'habitation | Foncier bâti +TEOM | Foncier Non bâti | Taxe professionnelle | Ensemble Des 4 taxes |
|----------------------------------|-------------------|--------------------|------------------|----------------------|----------------------|
| Taux d'imposition | | | | | |
| - métropole | 20,95 | 31,82 | 40,52 | 22,57 | |
| - DOM | 25,23 | 46,43 | 7,53 | 22,58 | |
| Produits globaux par hab. | | | | | |
| - métropole | 1 172 | 1 713 | 88 | 2 651 | 5 625 |
| - DOM | 517 | 1 214 | 45 | 1 196 | 2 971 |

Toutefois, cette faiblesse est compensée par une **fiscalité indirecte importante** provenant principalement de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants. Ainsi, alors que la fiscalité directe locale représente de loin l'essentiel des recettes fiscales des collectivités métropolitaines (85 % pour les communes, 69 % pour les départements et 64 % pour les régions), elle constitue une part bien inférieure pour les collectivités d'outre-mer (environ 40 % des recettes fiscales des communes, 45 % pour les départements et seulement 14 % pour les régions). **Enfin, les recettes fiscales totales par habitant sont supérieures à celles de la métropole.**

Montant des recettes fiscales totales par habitant en 1998

| Francs par habitant | Communes | Départements | Régions | TOTAL |
|---------------------|----------|--------------|---------|--------------|
| - Métropole | 4 407 | 2 235 | 688 | 7 330 |
| - DOM | 4 448 | 1 868 | 1 875 | 8 191 |

b - Une structure des recettes aux caractéristiques marquées

L'importance de ces recettes spécifiques aux collectivités des départements d'outre-mer confère à leur structure de financement des caractéristiques très marquées quel que soit le niveau de collectivités appréhendé.

La structure de financement des communes d'outre-mer varie fortement selon leur population.

Les communes de plus de 10 000 habitants bénéficient d'un niveau de recettes comparable à celui de leurs équivalentes métropolitaines (7 151 F par habitant en 1998 contre 7 611 F en métropole). Mais, la composition de ces recettes est profondément différente. Le produit des quatre taxes directes par habitant est deux fois inférieur à celui obtenu en métropole, alors que la fiscalité indirecte spécifique couvre environ le tiers des dépenses de fonctionnement. Les autres recettes de fonctionnement sont en revanche plus faibles. C'est le cas des produits des services et du domaine (2,5 % des recettes de fonctionnement contre 5,7 % en métropole). Mais c'est également le cas des dotations de l'Etat. Elles ne s'élèvent pour 1998 qu'à 1 521 F par habitant dans les communes de plus de 10 000 habitants des départements d'outre-mer, contre 1 632 F en métropole (D.G.F, D.I.S et D.G.D).

De même, le mode de financement des investissements est assez différent. Le recours à l'emprunt est moins systématique. Ainsi, le produit des emprunts des communes d'outre-mer ne représente que 39 % des dépenses d'équipement brut, contre près de 72 % en métropole (soit un montant moyen de 640 F par habitant contre 1 042 F). Cette faiblesse du recours à l'emprunt, parfois due à un accès difficile au crédit, est compensée par un niveau de subventions d'investissement beaucoup plus élevé : 872 F par habitant dans les départements d'outre-mer contre 447 F en métropole.

Pour leur part, les communes de moins de 10 000 habitants disposent d'un montant de recettes fonctionnement très élevé au regard des moyennes métropolitaines (6 280 F par habitant contre 4 416 F). En particulier, le montant des impôts et taxes par habitant est beaucoup plus élevé (4 034 F contre 2 522 F en métropole). De même, la D.G.F. est un peu supérieure (1 329 F contre 1 152 F). Dans le total des recettes fiscales le produit des impôts directs est marginal. Il ne s'élève qu'à 850 F par habitant contre près de 2 000 F en métropole.

Pour ce qui concerne les départements, le montant des recettes par habitant est sensiblement supérieur à celui de la métropole. Surtout, la structure de ces recettes est très particulière, les dotations de l'Etat palliant l'insuffisance des rentrées fiscales. Ces particularités sont surtout marquées en matière de recettes de fonctionnement (80 % du total).

| | Impôts directs | | Impôts indirects | | Dotations de l'Etat | | Subventions et participations | | Total des recettes de fonction. |
|------------------|------------------|-----------|------------------|-----------|---------------------|-----------|-------------------------------|-----------|---------------------------------|
| | frs par habitant | part en % | frs par habitant | part en % | frs par habitant | part en % | frs par habitant | part en % | frs par habitant |
| DOM | 902 | 19 % | 966 | 20 % | 2 406 | 49 % | 382 | 8 % | 4 871 |
| Métropole | 1 662 | 53 % | 573 | 18 % | 447 | 14 % | 413 | 13 % | 3 148 |

Source : les budgets primitifs des départements en 1998 - DGCL

Enfin, **les régions d'outre-mer** bénéficient d'une fiscalité dérogatoire, composée de la taxe additionnelle à l'octroi de mer, de la taxe sur les carburants et de la taxe sur les rhums, qui constituent 85 % de leurs ressources fiscales, lesquelles s'élèvent à 1 875 francs par habitant contre 688 en métropole.

4 - LES DIFFICULTES RENCONTREES DANS L'APPLICATION DE CERTAINS DISPOSITIFS

4.1 - Les insuffisances de certains dispositifs spécifiques

Les départements d'outre-mer bénéficient de dispositifs spécifiques par rapport à la métropole. Certains d'entre eux rencontrent des difficultés de fonctionnement dommageables aux politiques suivies. Trois domaines sont plus particulièrement concernés : le logement, les routes et les transports, l'aménagement du territoire.

4.1.1 - Le secteur du logement

La plupart des indicateurs montrent que la situation du logement dans les départements d'outre-mer, malgré les efforts importants entrepris par l'Etat et les collectivités locales dans les dernières années, demeure préoccupante. En particulier, un fort besoin de construction de logements neufs continue à s'exprimer aujourd'hui dans nos départements. Dans ces conditions, le secteur du logement social doit continuer de constituer un instrument privilégié de la lutte contre la résorption des logements insalubres. On touche ici à un des éléments essentiels de la recherche de l'égalité sociale. Pour conduire cette politique, l'Etat s'est doté d'un instrument spécifique - la ligne budgétaire unique (L.B.U.) - alimenté à la fois par la part du R.M.I., calculée sur la base métropolitaine, qui n'était pas attribuée directement aux allocataires (créance de "proratisation") et par des crédits budgétaires.

Plusieurs difficultés dans l'application de ce dispositif sont aujourd'hui constatées. D'abord, de nombreux interlocuteurs rencontrés se sont plaints des lourdeurs de mise en œuvre du mécanisme de la L.B.U. dont les crédits sont débloqués trop lentement. D'autres ont regretté que la gestion de ces fonds relève de la responsabilité de l'Etat et en ont demandé la décentralisation. Les données que nous avons recueillies montrent que les taux de consommation de la L.B.U. se sont améliorés depuis 1997. En revanche, le comité départemental de l'habitat n'exerce qu'une simple compétence consultative et donne uniquement un avis sur la programmation des aides de l'Etat. La souplesse de gestion de ce dispositif pourrait être accrue et les élus locaux et les acteurs compétents du secteur devraient être davantage associés. En particulier, la définition des "produits", c'est-à-dire des caractéristiques des logements construits à ce titre, continue de relever aujourd'hui de l'Etat sans que les élus locaux qui sont les premiers responsables de l'aménagement urbain ne soient appelés à participer à cette opération.

Mais la difficulté majeure réside dans le prix des opérations, compte tenu du coût du foncier. Le problème est ici double : la rareté des ressources foncières renchérit le prix des terrains, la nécessité de les viabiliser constitue un coût supplémentaire important. Il s'agit là d'obstacles réels à la construction de logements

sociaux dans les départements d'outre-mer qui peuvent expliquer dans un certain nombre de cas les retards à consommer une partie des crédits de la L.B.U.

Pour faire face à la question de la viabilisation des terrains, un instrument spécifique a été mis en place en 1996 à la Réunion et vient de l'être à la Martinique - le fonds régional d'aménagement foncier et urbain - F.R.A.F.U. Associant sur une base volontaire et contractuelle des financements de l'Etat (au titre du FIDOM), de la région, du département et également des fonds structurels communautaires, ce fonds permet de financer, outre la réalisation d'études préliminaires, à la fois le "*portage*" à moyen terme du foncier (en prenant en charge une partie des frais financiers supportés par les communes constituant des réserves foncières) et les dépenses de viabilisation. L'expérience de ce dispositif à la Réunion paraît très satisfaisante.

4.1.2 - Le secteur des routes et des transports

Le Fonds d'investissement pour les routes et les transports (F.I.R.T.) est chargé de financer à la fois les travaux de construction de routes et de développement des transports publics de personnes. Depuis 1984, le conseil régional fixe les taux de la taxe spéciale de consommation des produits pétroliers qui l'alimente. Grâce à ce fonds, la région finance les travaux d'investissement sur les routes nationales.

L'utilisation de ce fonds se fait aujourd'hui sur des bases juridiquement faussées . Comme l'a expliqué le rapport établi par M. Butikofer en août 1998, la région effectue actuellement les travaux sur les routes nationales comme si elle en était propriétaire. Dès lors, deux types d'irrégularités sont relevées : la région exerce de fait les attributions de maître d'ouvrage alors que ces routes appartiennent à l'Etat ; elle passe des marchés pour réaliser ces travaux à partir des dispositions du code des marchés publics applicables aux collectivités locales (livre III du code), alors que, s'agissant de contrats qui devraient être conclus au nom de l'Etat, le régime normalement applicable est celui relatif aux marchés de l'Etat (livre II du code). Cette double infraction à la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique et au code des marchés publics provient de l'ambiguïté majeure du mécanisme mis en place où celui qui paie, la région, ne devrait pas décider puisque les infrastructures sont la propriété de l'Etat. La loi du 12 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique avait entendu résoudre cette difficulté : son article 19 autorisait l'adoption d'un décret qui, pour les départements d'outre-mer, aurait dérogé à ses principes, en ouvrant la possibilité de détenir la maîtrise d'ouvrage des travaux sans être propriétaire des infrastructures réalisées. Ce décret n'est jamais intervenu.

La question de l'utilisation des ressources du F.I.R.T. se pose également. Si de nombreuses voix s'élèvent en faveur de la désaffectation des sommes qui constituent aujourd'hui ses recettes, on peut toutefois s'interroger sur ce point. En effet, d'une part les analyses prévisionnelles qui ont pu être réalisées montrent que les besoins en terme d'investissements routiers demeureront importants dans les années à venir, en particulier à la Réunion. D'autre part, compte tenu notamment des facteurs climatiques spécifiques aux départements d'outre-mer, le maintien en l'état des routes demeure une préoccupation importante. Enfin, la plupart des personnes rencontrées insistent sur les difficultés spécifiques du secteur des transports. Or, à ce jour, le F.I.R.T. ne répond pas aux besoins dans ce domaine, alors que le développement des transports de voyageurs apparaît d'une grande nécessité.

Dans ce contexte, on peut au contraire s'interroger sur la légitimité du prélèvement préciputaire de 10 % des ressources du F.I.R.T. au profit de la région pour lui permettre d'assurer des investissements d'intérêt régional hors du secteur des routes et des transports (article L 4434-3 du code général des collectivités territoriales). De même, la possibilité donnée à la région d'affecter jusqu'à 50 % de la dotation dont elle bénéficie pour les routes et les transports de la part du F.I.R.T. "*aux dépenses concourant au rétablissement de l'équilibre du budget*" apparaît contestable dès lors que des crédits normalement affectés à des investissements viennent à être utilisés pour combler un déficit de fonctionnement. Plus globalement se pose la question de la répartition aujourd'hui effectuée par la région des ressources du F.I.R.T. entre les différentes collectivités.

4.1.3 - L'aménagement du territoire

La loi du 2 août 1984 a doté les départements d'outre-mer d'un instrument spécifique en matière de planification territoriale : **les schémas d'aménagement régional (S.A.R.)**. Les régions ont ainsi été investies de la responsabilité de définir "*les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement*" (article L 4433-7 du code général des collectivités territoriales). Les S.A.R. ont une valeur juridiquement contraignante et leurs prescriptions s'imposent aux P.O.S.

Toutefois, dans la pratique, cet instrument n'a pas tenu toutes ses promesses. D'abord, toutes les régions ne se sont pas dotées d'un tel S.A.R. ou l'ont fait avec retard. Dès lors, il n'a pu être utilisé. Ensuite, il semble que dans les hypothèses où un S.A.R. est en vigueur, il n'est pas nécessairement respecté, certains P.O.S. ne s'étant pas soumis à ses prescriptions. Encore une fois, les potentialités du schéma ne peuvent alors pas toutes se manifester.

Une autre source de difficultés en matière d'aménagement du territoire et de règles d'utilisation des sols réside dans **le régime particulièrement complexe des "50 pas géométriques"**. Cette bande de terrain de 81,20 m de large à partir du rivage connaît un statut juridique incertain depuis de nombreuses années. De plus, de nombreux occupants sans titre se sont installés sur ces terrains, dans une situation de grande insécurité juridique. La loi du 30 décembre 1996 a eu pour objet de régler cette situation et de tenter de concilier le souhait d'utiliser au mieux ces parcelles et le souci de préserver l'environnement. La loi permet ainsi la cession gratuite aux occupants des parcelles dont l'occupation est antérieure au 30 juin 1955, et la cession onéreuse à ceux pour qui elle est intervenue entre le 30 juin 1955 et le 1er janvier 1995. Par ailleurs, les terrains situés dans la zone des 50 pas géométriques peuvent être cédés gratuitement aux communes ou aux opérateurs sociaux s'ils sont dans des zones urbaines ou en urbanisation diffuse. Les "*espaces naturels*" ont vocation à être confiés en gestion au Conservatoire du littoral.

Or, aujourd'hui, cette loi n'est toujours pas appliquée en l'absence des décrets prévus pour permettre son entrée en vigueur effective. En particulier, les "*agences de mise en valeur des espaces urbains de la zone des 50 pas géométriques*" chargées de mettre en œuvre concrètement ces dispositifs n'ont toujours pas été installées ; leur statut est d'ailleurs assez souvent contesté. De même, le décret qui doit autoriser l'octroi d'aides exceptionnelles pour l'acquisition des terrains aux occupants défavorisés, permettant ainsi de régulariser leur situation, est toujours en cours d'élaboration. Cette situation d'attente est préjudiciable dans la mesure où elle accroît les inquiétudes des intéressés et retarde le règlement de cette difficile question. La matière de l'aménagement du territoire est sensible dans les départements d'outre-mer. La rareté des espaces disponibles en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion rend difficile les arbitrages entre les différents intérêts en présence. Ainsi, le souhait des agriculteurs de disposer de terres cultivables pour développer leurs activités entre en conflit avec celui des entreprises se prononçant pour la mise en place de nouvelles zones industrielles et commerciales. La nécessité de préserver les paysages et l'environnement devrait limiter le développement des zones habitées et l'implantation de nouvelles structures touristiques. La superficie limitée de ces trois îles, parfois soumises à une forte pression démographique, rend cette question particulièrement complexe à résoudre. A ce titre, il est douteux que les arbitrages rendus en ce domaine puissent satisfaire tous les intéressés.

La situation de la Guyane est là encore tout à fait spécifique. Dans ce département, les problèmes d'aménagement du territoire ne résident pas seulement dans la difficulté de gérer une ressource rare, mais aussi dans celle d'organiser un vaste espace où les distances sont encore accrues par les difficultés de circulation. Paradoxalement cependant, la question de la gestion des "*ressources foncières utiles*" se présente dans des termes très comparables à ceux des autres départements d'outre-mer

Ici la rareté des terres provient du régime juridique qui leur est applicable. En effet, l'Etat est propriétaire de plus de 90 % du territoire de la Guyane. Dès lors, l'acquisition des terres dépend toujours, aujourd'hui,

des services des domaines. Malgré la création de l'établissement public d'aménagement de la Guyane (E.P.A.G.) en 1996 et l'intervention de l'ordonnance du 2 septembre 1998 qui permet de régulariser la situation des agriculteurs et des personnes physiques occupant des constructions principalement affectées à leur habitation, la question reste très sensible et notre attention a été attirée par de nombreux interlocuteurs en Guyane sur ce problème. En effet, aucune procédure claire de cession onéreuse de terrains appartenant au domaine de l'Etat n'existe, alors même que dans la plupart des cas il ne les utilise pas. Par ailleurs, l'argument selon lequel ce système permettrait de protéger l'environnement et d'éviter la destruction du patrimoine naturel guyanais ne nous a guère convaincus, d'autres instruments normatifs pouvant jouer une telle fonction de manière tout à fait satisfaisante à condition que l'on se donne les moyens de les faire respecter. La situation de la terre en Guyane nécessite une remise en cause complète mettant un terme à un dispositif qui ne présente plus de réelle légitimité.

4.2 - Des difficultés d'application du droit commun

Un certain nombre de dispositifs de droit commun prennent insuffisamment en compte les spécificités des départements d'outre-mer, notamment en ce qui concerne plusieurs règles de gestion des services publics locaux. Ces inadaptations portent en particulier sur les régimes de commandes publiques. Par ailleurs, la situation des communes guyanaises de l'intérieur mérite une mention particulière.

4.2.1 - Les règles posées par le code des marchés publics et la loi Sapin

Plusieurs mécanismes figurant dans le code des marchés publics aboutissent à réduire la part que les P.M.E. et les artisans pourraient obtenir. Plusieurs dispositions sont ici en cause. D'abord, l'article 52 du code en posant comme condition qu'une entreprise candidate à l'obtention d'un marché soit à jour de ses cotisations sociales et fiscales exclut de très nombreux artisans des départements d'outre-mer. De même, l'article 77 qui permet la pratique de l'allotissement est interprété de manière beaucoup trop restrictive. Or, le montant des marchés constitue un facteur important pour permettre aux P.M.E. et aux artisans de soumissionner. Certes, l'article 70 du code des marchés publics autorise de réserver jusqu'à 25 % des offres susceptibles d'être exécutées par des artisans ou des sociétés coopératives d'artisans à ces derniers. Toutefois, l'utilisation de ce mécanisme est aujourd'hui malaisée.

La conséquence de cette situation est qu'une grande partie des marchés publics est attribuée à des entreprises importantes, les P.M.E. et les artisans intervenant comme sous-traitants à des conditions de prix souvent très défavorables. De plus, l'application de la règle de la concurrence semble dans les faits limitée dès lors que les attributaires des marchés publics, notamment de travaux, sont à peu près toujours les mêmes. **L'accès à la commande publique pour les P.M.E. et les artisans est aujourd'hui devenu un défi majeur pour le développement économique et l'emploi dans les départements d'outre-mer .**

La mise en œuvre de la loi du 29 janvier 1993 dite "*Loi Sapin* " rencontre aussi des difficultés d'application dans les départements d'outre-mer. En effet, sans être hostiles à l'introduction de règles de concurrence dans l'octroi des délégations de service public, les collectivités locales sont confrontées à des problèmes pratiques souvent insolubles. Ainsi, en matière de transports interurbains de voyageurs, l'existence des "*taxi-co* " (près de 900 en Martinique) rend très difficile la mise en place de procédures d'appels à concurrence préalable, dès lors que les professionnels n'ont pas les moyens de répondre à de telles procédures que les collectivités locales peinent d'ailleurs à organiser. De plus, il est difficile d'instaurer une culture de la concurrence face à des artisans transporteurs, qui, depuis la mise en place de ce système bien antérieur à la décentralisation, se considèrent propriétaires de leur autorisation qu'ils entendaient céder à leur cessation d'activité pour pouvoir assurer leur retraite. Le système mis en place par la loi Sapin ou par la loi d'orientation sur les transports intérieurs ne peut, de toute évidence, s'appliquer sans une adaptation préalable. Que dire alors de l'application de ces textes aux piroguiers navigants sur le Maroni !

4.2.2 - La situation spécifique des communes de l'intérieur de la Guyane

La Guyane présente à certains égards un cas particulier au sein de la spécificité des départements d'outre-mer. Plus grand département de France avec 91.000 km² (1/6ème de la France), la Guyane a également connu une croissance démographique sans équivalent : aujourd'hui 50 % de sa population a moins de 25 ans. Elle est surtout marquée par un très fort contraste entre la zone côtière qui regroupe près des 3/4 de la population (Cayenne et sa "grande banlieue" représentant à elles seules 57 % de la population totale) et les "communes de l'intérieur" où des populations peu nombreuses restent très isolées du reste du département.

La situation de ces communes, pour lesquelles la départementalisation ne date que de 1969, est totalement atypique au sein de la République. La plupart du temps, l'accès aux services publics de base n'est pas assuré, le respect de la sécurité publique rencontre de grandes difficultés, l'administration communale est pratiquement inexistante. Vivant essentiellement des recettes de l'octroi de mer et des dotations de l'Etat, elles ne disposent d'aucune ressource fiscale directe propre.

Dans ce contexte, l'application des principaux régimes de gestion locale apparaît totalement surréaliste. Plus fondamentalement, on peut s'interroger sur la portée réelle de la départementalisation pour ce territoire. Certaines personnes rencontrées ont conçu de tels doutes à ce sujet qu'elles nous ont indiqué que selon elles la situation des communes de l'intérieur réclamait une solution statutaire différente, la zone côtière pouvant conserver un statut de département d'outre-mer quand le reste du territoire se verrait doter d'institutions plus proches de celles d'un territoire d'outre-mer.

Sans aller vers cette solution qui pourrait être perçue comme un retour en arrière en termes d'égalité des droits, il convient de remédier vigoureusement à la situation actuelle où, comme le déclarait récemment le Secrétaire d'Etat à l'outre-mer s'adressant aux maires des communes de la vallée du Maroni : *"l'éloignement et parfois même l'inadéquation de nos systèmes administratifs par rapport aux réalités que vous vivez quotidiennement font que le droit, l'administration, la gestion de la chose publique, ne sont pas des réalités suffisamment tangibles"*.

4.3 - Les limites aujourd'hui rencontrées dans le développement de la coopération régionale

L'intégration des départements d'outre-mer dans les régions qui les entourent est loin d'être réalisée. Malgré les efforts entrepris par les collectivités locales, les socioprofessionnels, voire divers organismes à caractère associatif, les résultats obtenus restent maigres et les actions entreprises peuvent parfois apparaître désordonnées. La meilleure illustration de cette situation est la part réduite des échanges que les départements d'outre-mer réalisent avec leurs voisins :

COMMERCE EXTERIEUR DES DOM EN 1996 (en millions de francs), (Source INSEE)

| GUADELOUPE | | | | |
|-----------------------------|--------------|------|-----------------|------|
| | exportations | part | importations | part |
| France | 530,7 | 56,1 | 6 842,9 | 64,7 |
| Autres DFA | 74,6 | 7,9 | 346,4 | 3,2 |
| Union européenne | 112,4 | 11,9 | 1 613,2 | 15,2 |
| Petites et Grandes Antilles | 49,6 | 8,8 | 215,5 | 2,1 |
| Autres | 202,9 | 21,4 | 2 218,4 | 21 |
| TOTAL | 970,2 | | 11 236,4 | |

| GUYANE | | | | |
|--------|--------------|------|--------------|------|
| | exportations | part | importations | part |
| | | | | |

| | | | | |
|--------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| France | 454 | 61,4 | 2 297 | 62,2 |
| Autres DFA | 101,7 | 13,7 | 62,2 | 1,7 |
| Union européenne | 61 | 8,2 | 405 | 11 |
| Brésil et Surinam | | 5,6 | | 1 |
| Autres | 64,2 | 8,7 | 536,6 | 14,5 |
| TOTAL | 740 | | 3 694 | |

| MARTINIQUE | | | | |
|------------------------------------|---------------------|-------------|---------------------|-------------|
| | exportations | part | importations | part |
| France | 715,6 | 53,2 | 6 551 | 62,7 |
| Autres DFA | 332,7 | 24,7 | 100,4 | 0,9 |
| Union européenne | 193,5 | 14,4 | 1 392 | 13,3 |
| Petites et Grandes Antilles | 34,5 | 2,6 | 255,6 | 2,4 |
| Autres | 69,8 | 5,2 | 2 153 | 20,6 |
| TOTAL | 1 346,1 | | 10 452 | |

| REUNION | | | | |
|-------------------------|---------------------|-------------|---------------------|-------------|
| | exportations | part | importations | part |
| France | 808,4 | 72,1 | 9 337,4 | 63,5 |
| Union européenne | 58,3 | 4,8 | 2 008,3 | 14 |
| COI* | 108,1 | 8,7 | 264,8 | 1,8 |
| Autres | 204,3 | 14,4 | 2 894,2 | 22,5 |
| TOTAL | 1 179,1 | | 14 504,7 | |

COI : Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles

Un bilan du même ordre pourrait être dressé dans différents domaines sectoriels. Ainsi, les départements d'outre-mer qui bénéficient de populations qualifiées, d'établissements secondaires et universitaires reconnus et de la présence d'organismes de recherche spécialisés dans des sujets qui intéressent leurs voisins, n'ont pu mettre en place des cadres de coopération dans les domaines de la formation, de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et technologique et des acquis en matière de prévention et de lutte contre les catastrophes naturelles. Même dans les domaines culturel et sportif, on a souvent le sentiment que les réalisations se trouvent en deçà de ce qui pourrait être fait.

Il est vrai que le contexte général présente certains obstacles. D'abord, l'écart de développement entre les départements d'outre-mer et la plupart de nos voisins, qui souvent, en tous cas aux Antilles, constituent des marchés de taille réduite et peu solvables, représente un frein aux éventuelles exportations qui pourraient être faites vers ces pays. De plus, leurs productions sont souvent directement concurrentes des nôtres et à des coûts fréquemment très inférieurs, en particulier pour certains produits agricoles essentiels pour ces pays. Il en résulte une situation où la relation de concurrence est souvent mise en avant, y compris sous la forme d'une compétition fiscale destinée à attirer les investissements "off shore" de certains grands groupes internationaux, et où les liens de complémentarité apparaissent absents.

Ajoutons à cela les obstacles culturels et linguistiques : les départements d'outre-mer sont en général - sauf peut être la Réunion - isolés dans des espaces majoritairement hispanophones, lusophones et anglophones. De même, certains facteurs géographiques - la situation insulaire ou d'isolement - constituent également un obstacle au développement de la coopération régionale [8]. Enfin, certaines dispositions de la réglementation contribuent encore à aggraver le jeu de ces facteurs : l'application de la politique d'immigration est un obstacle au développement des échanges de personnes dans la mesure où les délais d'obtention des visas peuvent parfois être très longs ; l'appartenance des départements d'outre-mer à la Communauté européenne les soumet à toutes les normes européennes alors que la plupart de leurs voisins obéissent à des standards différents, fréquemment inspirés des Etats-Unis dans le cas des DFA.

Tous les handicaps qui gênent le développement de la coopération régionale des départements d'outre-mer ne proviennent pas de régimes nationaux. En effet, plusieurs difficultés sont générées par les règles communautaires, leur poids relatif ayant d'ailleurs tendance à s'accroître au fur et à mesure de la construction européenne. Deux points particuliers méritent d'être mentionnés.

a - Tout d'abord, le cadre législatif dans lequel s'inscrit l'action extérieure des collectivités locales des départements d'outre-mer n'est pas favorable .

La première difficulté provient de ce que dans la plupart des cas pour les départements d'outre-mer la coopération régionale signifie une relation avec un Etat étranger. Or, la compétence de l'Etat est ici exclusive, seules les autorités dûment habilitées pour ce faire pouvant négocier et signer des accords ou des traités internationaux. L'article 133-2 de la loi du 6 février 1992 - devenu l'article L 1112-5 du code général des collectivités territoriales - est venu réaffirmer ce principe en indiquant qu'“ aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale... et un Etat étranger ”. Cette disposition signifie qu'aucun accord, même portant sur des matières relevant de la compétence des collectivités locales des départements d'outre-mer, ne peut être conclu avec un de leurs voisins, si ce dernier est un Etat. Il semble que la pratique ait été un peu plus souple dans les dernières années, mais ce principe d'interdiction demeure et fragilise très clairement les conventions qui ont pu être passées.

Dès lors, relèvent de la compétence de l'Etat l'essentiel des attributions internationales permettant le développement de la coopération régionale des départements d'outre-mer. En particulier, sur des sujets aussi importants que la délimitation des zones de pêche ou la conclusion de conventions fiscales de nature à développer les échanges régionaux en évitant les phénomènes de double imposition, l'initiative, la conduite et la conclusion de la négociation relèvent des seules autorités de l'Etat. Les mécanismes associant les départements d'outre-mer restent en ce domaine purement consultatifs : l'article 9 de la loi du 31 décembre 1982 (devenu article L 4433-4 du code général des collectivités territoriales) qui prévoit que les conseils régionaux des départements d'outre-mer “peuvent être saisis pour avis de tous projets d'accords concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement ” avec leurs voisins ; de même l'article 13 de la loi du 2 août 1984 (article L 4433-15 du code général des collectivités territoriales aujourd'hui) dispose que les conseils régionaux des départements d'outre-mer sont saisis “pour avis de tout projet d'accord international portant sur l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, dans la zone économique exclusive de la République au large des côtes de la région concernée ”.

Ces obstacles se rencontrent également dans les domaines de la coopération avec les collectivités locales des Etats voisins des départements d'outre-mer, plusieurs lacunes dans les textes en vigueur en empêchant l'application outre-mer. Ainsi, l'article L 1112-2 du code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité de créer des groupements d'intérêt public (GIP) pour mettre en œuvre des opérations de coopération régionale, mais seulement si celles-ci ont un caractère “transfrontalier” et uniquement avec des collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne, ce qui exclut tous nos voisins. De même, l'article L 1112-3 se réfère également à la même catégorie de collectivités étrangères (s'agissant de l'adhésion à un G.I.P. créé pour conduire des projets de coopération). Quant à l'article L 1112-4, qui autorise l'adhésion à un organisme étranger pour gérer un service public commun aux collectivités locales de plusieurs Etats, il ne couvre que les programmes auxquels participent “les collectivités territoriales ” d'un “Etat européen frontalier ”. Dans ces conditions, les collectivités locales des départements d'outre-mer sont dans l'impossibilité d'utiliser ces instruments.

b - Ensuite, il apparaît que les collectivités locales des départements d'outre-mer sont encore insuffisamment associées aux actions de coopération conduites par l'Etat.

A partir de 1990, suite à la conférence de Cayenne, un certain nombre d'instruments ont été mis en place pour davantage associer les départements d'outre-mer aux politiques que l'Etat conduit à l'égard de leurs

voisins. Ainsi, le décret du 18 juillet 1990 a mis en place un comité interministériel de la coopération régionale Caraïbes-Guyane et un délégué interministériel chargé d'animer cette même coopération au moyen notamment d'un fonds spécifique [9]. Un des objectifs de ce fonds était de participer *“aux actions déconcentrées ou décentralisées intéressant les D.F.A et tendant notamment à favoriser le développement économique, social et culturel des pays de la région ”*.

L'expérience du fonctionnement de ce dispositif présente un bilan mitigé. La principale critique qui peut lui être faite est qu'il s'agit principalement d'un mécanisme de coordination interministérielle auquel les collectivités locales des départements d'outre-mer ne sont pas systématiquement associées. L'article 6 du décret du 18 juillet 1990 prévoyait bien la mise en place d'une conférence plénière de la coopération régionale Caraïbes-Guyane à laquelle participent les parlementaires et les délégués des élus des départements d'outre-mer ainsi que les représentants des organismes socioprofessionnels. Mais, dans la pratique, les départements d'outre-mer ne sont pas informés en détail des projets de coopération développés par les administrations de l'Etat ou par les organes qui leur sont rattachés. Plus grave encore, ils ne sont pas suffisamment associés à la conception et à la mise en œuvre de ces programmes alors que l'intervention d'originaires des départements d'outre-mer serait de nature à en accroître la qualité en même temps qu'elle permettrait de développer leurs actions dans la région. Nous avons le sentiment que l'on n'exploite pas les synergies qui pourraient être facilement créées entre les programmes de coopération de l'Etat et ceux conduits par les collectivités locales des départements d'outre-mer. Indiquons toutefois que ce dispositif ainsi que d'autres mécanismes complémentaires ont permis certaines réussites dans la région considérée.

Quant à la Commission nationale de la coopération décentralisée créée par l'article 134 de la loi du 6 février 1992 (devenue l'article L 1112-6 du code général des collectivités territoriales), si elle a le mérite de comporter parmi ses membres un représentant des conseils régionaux d'outre-mer, son niveau d'action et de compétence est bien évidemment trop global pour pouvoir combler les lacunes qui viennent d'être mentionnées.

c - Enfin, la place des départements d'outre-mer au sein des organisations régionales reste encore aujourd'hui incertaine.

La difficulté est ici double. D'abord, les départements d'outre-mer ne participent pas aux travaux de certaines grandes organisations régionales dont la France n'est toujours pas membre. En Amérique, ils ne sont associés ni au CARICOM [10] ni au CBI [11]. Dans l'Océan Indien, la Réunion ne participe ni au COMESA [12] ni à la SADC [13]. Or, dans les deux cas, les organisations en cause pourraient constituer des vecteurs efficaces du développement économique régional (sous l'égide des Etats-Unis pour la CBI et de l'Afrique du Sud pour la SADC). La situation s'est cependant améliorée : la Réunion participe aux travaux de la COI depuis 1986 et les DFA sont associés à ceux de l'AEC [14] depuis 1996. Il est certain que la double appartenance des départements d'outre-mer à la France et à la Communauté Européenne est un élément majeur. Dans un sens défavorable, cette circonstance peut limiter la coopération régionale entreprise au sein de ces organisations [15]. En revanche, elle peut surtout constituer un atout pour des partenaires souhaitant avoir accès, par l'intermédiaire des départements d'outre-mer, au marché métropolitain, donc européen.

La seconde difficulté a trait à leur statut au sein de ces organisations régionales. Les règles constitutionnelles interdisent une adhésion directe des départements d'outre-mer à de telles organisations. Dès lors, juridiquement, seule la France peut en être membre. Ainsi, elle a adhéré en 1997 à l'A.E.C. en tant que membre associé *“ au titre de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique ”*. Toutefois, la tradition a été prise de faire représenter la France au Conseil des ministres de l'A.E.C. par un des trois présidents de conseils régionaux qui s'exprime au nom de la République française sur la base des instructions qui lui sont remises par le ministère des affaires étrangères. Cette pratique a récemment montré les difficultés qu'une telle situation pouvait entraîner, si la position de la France et les modalités de son expression au sein de l'A.E.C n'ont pas été préparées suffisamment à l'avance avec le soin nécessaire. Par ailleurs, il ne faut pas sous estimer les difficultés inhérentes aux négociations internationales où

l'évolution des positions des différents partenaires peut conduire à des modifications de la situation du négociateur. Il est à noter que si à la C.O.I. la France est représentée par le préfet de la Réunion, les élus participent systématiquement à la délégation française. Quelle que soit la solution concrète mise en œuvre, il convient d'indiquer que cette situation nuit à la visibilité régionale des départements d'outre-mer et limite l'expression de leur identité propre auprès de leurs voisins.

5 - UNE INTÉGRATION PARFOIS DIFFICILE DANS LA DYNAMIQUE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Tout en étant soumis aux principes du droit communautaire et bénéficiant de ce fait des politiques européennes, les départements d'outre-mer ont également obtenu certains régimes particuliers pour prendre en compte leurs spécificités. Si les actions entreprises à ce titre ont offert des avantages substantiels pour leur développement économique et social, certains obstacles demeurent et rendent plus difficile leur intégration communautaire. Ce constat touche à la fois l'utilisation des fonds structurels, les dispositifs communautaires accordant des dérogations au profit des départements d'outre-mer et leur insertion régionale.

5.1 - L'apport indiscutable des fonds structurels se heurte aujourd'hui à des difficultés concrètes de mise en œuvre

A l'instar des autres régions européennes, les départements d'outre-mer ont accès aux financements distribués par les quatre fonds structurels : le F.S.E. (Fonds social européen), l'I.F.O.P. (Instrument financier d'orientation pour la pêche), le F.E.O.G.A.- Section Orientation (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) et le F.E.D.E.R. (Fonds européen de développement régional). Eligibles à " l'objectif 1 " qui s'adresse aux régions dans lesquelles le P.I.B régional est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, les départements d'outre-mer ont bénéficié de montants croissants de financements. Ceux-ci vont encore s'accroître sur la prochaine période 2000 - 2006 où les quatre départements d'outre-mer resteront les seules régions françaises éligibles à l'objectif 1. Plusieurs programmes communautaires sont venus également soutenir cet effort financier (programme REGIS en particulier).

LES FONDS STRUCTURELS 1989/1993

Le montant total des fonds structurels alloués aux DOM était de 750.5 millions d'écus, répartis comme suit :

| en millions d'écus | GUADELOUPE | GUYANE | MARTINIQUE | REUNION |
|--------------------------|------------|--------|------------|---------|
| FEDER | 79,3 | 33,8 | 78,4 | 134 |
| FSE | 63,4 | 27,6 | 66,1 | 142,9 |
| FEOGA orientation | 23,3 | 12 | 20 | 69,7 |
| TOTAL | 166 | 73,4 | 164,5 | 346,6 |

FONDS STRUCTURELS 1994/1999

Le montant total des fonds structurels alloués aux DOM s'élève à 1 824.07 millions d'euros répartis comme suit:

| en millions d'écus | GUADELOUPE | GUYANE | MARTINIQUE | REUNION |
|--------------------------|------------|--------|------------|---------|
| FEDER | 203,36 | 114,63 | 207,72 | 399,88 |
| FSE | 113,79 | 40,06 | 100,66 | 222,06 |
| FEOGA orientation | 93,32 | 34,98 | 88,93 | 175,67 |
| IFOP | 7,1 | 9,6 | 7,5 | 4,81 |
| TOTAL | 417,57 | 199,27 | 404,81 | 802,42 |

La période 2000 - 2006 verra la mise en œuvre d'une forte simplification des instruments financiers communautaires. Trois objectifs (au lieu de 7 précédemment) seront maintenus et le nombre des programmes d'initiative communautaire sera réduit à trois : LEADER III pour les actions de développement rural, INTERREG III pour la coopération transfrontalière et EQUAL pour la lutte contre les discriminations dans l'accès au marché du travail. Si la période à venir verra la fin du programme REGIS, les départements d'outre-mer devraient bénéficier en revanche d'une enveloppe fortement accrue au titre des fonds structurels.

Même si aucun bilan exhaustif et précis n'a été fait de l'apport des financements communautaires au développement économique des départements d'outre-mer, tout le monde s'accorde pour souligner l'importance des réalisations effectuées en matière notamment d'infrastructures et d'équipements publics.

Toutefois, certaines critiques sont aujourd'hui adressées à ces dispositifs et à la manière dont ils sont mis en œuvre. Comme l'écrivait le rapport Troussat établi en avril 1998 et prenant en compte l'ensemble du territoire national : *“Au cours de la présente période, la France ne s'est pas donnée les moyens de permettre aux politiques structurelles de l'Union européenne toute l'efficacité autorisant une véritable ambition en termes de cohésion nationale ”*.

D'abord, on assiste globalement en France à une sous-consommation des crédits communautaires par rapport à nos voisins européens. Cette situation n'est pas plus marquée dans les départements d'outre-mer, des régions telles que la Réunion et la Guadeloupe obtenant même de meilleurs résultats que certaines régions métropolitaines mettant pourtant en œuvre des montants de financements communautaires moins importants. Mais, toute sous-consommation est dangereuse pour les départements d'outre-mer dans la mesure où le taux de consommation des crédits est pris en compte pour l'attribution de nouveaux financements.

Ensuite, les fonds structurels communautaires, s'ils ont permis la réalisation d'équipements publics importants, restent des instruments de développement économique encore peu ou mal utilisés en particulier par les P.M.E. ou les très petites entreprises (T.P.E.) qui sont pourtant les structures les plus créatrices d'emplois. Cette situation apparaît d'ailleurs liée au point précédent : dans la mesure où le taux de consommation des crédits devient un indicateur prioritaire, on recherche d'abord des projets *“ très consommateurs ”* de crédits communautaires et les petites opérations ne sont pas privilégiées.

Enfin, les procédures d'utilisation des fonds structurels sont longues et lourdes. Il en résulte que les crédits sont finalement versés avec retard, de nombreux bénéficiaires finaux devant souvent attendre de un à deux ans le paiement pour les actions réalisées. Cet élément rend ces instruments moins intéressants, surtout pour les entreprises qui souhaiteraient en bénéficier. Pour les collectivités qui y ont recours, cela signifie qu'elles doivent faire l'avance des fonds et supporter ainsi la charge de trésorerie correspondante.

Cette situation globale s'explique par de nombreux facteurs de nature différente. La première cause de cette mauvaise utilisation résulte des **difficultés de programmation** rencontrées par l'Etat et les collectivités locales. Les analyses auxquelles nous avons procédé pour essayer de comprendre les retards dans le déblocage des crédits communautaires montrent qu'aucune fatalité n'existe en ce domaine. En effet, si l'on examine la situation existant dans les autres régions ultrapériphériques - Açores, Madère, Canaries -, on constate que les fonds arrivent en moyenne dans un délai de l'ordre de six mois. Toutes les expertises convergent sur le fait que ce résultat provient d'une programmation efficace réalisée par les autorités régionales. Seule une démarche de ce type permet une bonne coordination de l'ensemble des acteurs qui n'est pas constatée aujourd'hui (maître d'œuvre, services instructeurs, préfecture, T.P.G. ...).

De même, la sous-consommation des crédits des fonds structurels reste aujourd'hui en partie provoquée par le **manque de projets financables** : l'information sur les possibilités existantes, malgré les efforts fournis par les Info-centres, reste insuffisante ; l'appui technique au montage des projets n'est pas à la hauteur des besoins, alors même que cette fonction peut être financée sur les crédits des fonds structurels eux-mêmes dans la limite de 2 %. A ce titre, les moyens des services de l'Etat et surtout des S.G.A.E.R.

apparaissent largement sous-dimensionnés. De même, dans cette approche, la coordination des services techniques de l'Etat est certainement perfectible.

Ensuite, l'allongement des délais de paiement provient d'une succession d'éléments négatifs : complexité des règles budgétaires communautaires, longueur des délais nationaux de versement des fonds en particulier du fait de l'application de la procédure de rattachement et de la règle du report annuel des crédits [16], délais excessifs des phases d'engagement et de mandatement qui, cumulées, peuvent aller de six à dix mois.... Outre certains mécanismes comptables [17] les procédures de suivi et d'évaluation sont également en cause. En particulier, les défaillances des systèmes de suivi, souvent dues à l'insuffisance des moyens qui leur sont consacrés, aboutissent à retarder le déblocage des fonds communautaires qui doit suivre l'exécution du programme mais ne peut pas actuellement la précéder. A cet égard, les milieux socioprofessionnels apparaissent insuffisamment associés à ces procédures où leur expérience pourrait être très utile.

Enfin, **la situation financière des collectivités locales des départements d'outre-mer et en particulier celle des départements et régions** qui sont déjà sollicités dans de nombreux secteurs ne permet pas toujours de dégager les “*contreparties nationales*” aux programmes communautaires. Plus fondamentalement encore, la précarité de cette situation rend difficile tout exercice de planification budgétaire alors même que cette démarche est absolument indispensable dans le cadre pluriannuel défini par les programmes européens. Le constat d'ensemble démontre que les fonds structurels dont la mise en œuvre devrait être l'occasion de définir un plan pluriannuel de développement économique et social, sont utilisés de manière trop peu coordonnée. Conçus à l'origine comme des instruments stratégiques, ils sont en fait employés dans une démarche par trop atomisée. Une meilleure utilisation de ces fonds au service du développement économique des départements d'outre-mer passe nécessairement par une définition plus claire de la politique à conduire en ce domaine.

5.2 - Des dispositifs communautaires dérogatoires à la base juridique fragile

Ceux-ci concernent en majeure partie les questions fiscales et la mise en place de régimes spécifiques d'aide.

5.2.1 - Le droit communautaire a permis aux départements d'outre-mer de déroger aux règles fiscales communes

Les départements d'outre-mer bénéficient d'un régime de TVA allégé du fait de leur exclusion du champ d'application de la 6ème directive du 17 mai 1977 harmonisant les règles de TVA au plan communautaire. De même, des mécanismes fiscaux particuliers ont été maintenus pour le soutien à certains secteurs tels que les droits d'accises sur le rhum par exemple [18].

Bien évidemment, c'est **la conformité au droit communautaire de l'octroi de mer** qui a donné lieu au plus de contestations. Celles-ci se sont principalement focalisées sur la nature juridique de cet instrument fiscal. Dans son arrêt “*Legros*” du 16 juillet 1992, la Cour de justice des communautés européennes (C.J.C.E.) a jugé que l'octroi de mer constituait une taxe d'effet équivalent à un droit de douane à l'importation, comme tel contraire aux articles 9 et 12 du Traité de Rome proscrivant l'institution de telles impositions, dès lors qu'elles ne frappent pas les biens produits localement.

Le Conseil a adopté la décision n°89/688 du 22 décembre 1989 qui impose à la France de modifier le régime d'octroi de mer avant le 31 décembre 1992 pour y soumettre également les biens produits localement. L'article 2 de la décision prévoit la possibilité d'autoriser des exonérations totales ou partielles en faveur des productions locales mais pour une période ne dépassant pas dix ans. L'article 4 de la décision autorise enfin le maintien de l'ancien système jusqu'au 31 décembre 1992 au plus tard. C'est précisément la conformité au Traité de cet article 4 qui allait être contestée dans l'affaire “*Lancry*”.

Dans son arrêt du 9 août 1994, la C.J.C.E devait confirmer l'analyse qu'elle avait précédemment effectuée dans l'arrêt "*Legros*" en concluant à la nature de taxe équivalente à un droit de douane pour l'octroi de mer. La Cour allait ensuite examiner si les dispositions de l'article 227§2 du Traité permettaient d'introduire une dérogation pour conclure qu'elles n'autorisaient aucune atteinte au principe de libre circulation des marchandises. Dès lors, l'article 4 de la décision n°89/688 du 22 décembre 1989 était contraire au Traité. La Cour devait maintenir cette position aussi bien sur des taxes proches par leurs caractéristiques de l'octroi de mer (C.J.C.E. 7 décembre 1995 Chambre de commerce, d'industrie et de navigation de Ceuta) ou sur l'octroi de mer lui-même (à propos de sa perception sur des importations provenant d'Etats-tiers - C.J.C.E 7 novembre 1996 Société Cadi surgelés et autres).

La Cour allait enfin être amenée à se prononcer sur le nouveau régime mis en place par la France à la suite de la décision du Conseil n°89/688 du 22 décembre 1989 par la loi du 16 juillet 1992. Dans son arrêt du 19 février 1998 "*Paul Chevassus-Marche c/Conseil régional de la Réunion*", la Cour, malgré les conclusions contraires de son avocat général Tesauo, devait considérer que le nouveau système mis en œuvre était compatible avec le principe de libre circulation des marchandises. Cette conclusion provenait principalement des conditions posées par la décision du 22 décembre 1989 : caractère limité dans le temps des exonérations accordées aux productions locales, autorisation des seules "*exonérations nécessaires, proportionnelles et précisément déterminées*", contrôle par la Commission des exonérations décidées dans un délai de 2 mois à compter de leur notification, rapport devant être établi par la Commission sur l'incidence du régime d'exonération sur la libre circulation des produits à l'intérieur de la Communauté. La décision de la Cour est claire : **le système de l'octroi de mer tel que redéfini par la décision du Conseil du 22 décembre 1989 n'est conforme au droit communautaire que si les conditions précitées sont strictement respectées**.

Plusieurs commentateurs de cette décision semblent avoir considéré que l'arrêt de la C.J.C.E. réglait définitivement la querelle relative à la compatibilité du système de l'octroi de mer avec le droit communautaire et notamment le principe de libre circulation des marchandises. Rien n'apparaît aujourd'hui moins sûr.

Tout d'abord, il ne faut pas oublier que le système mis en place est un **régime temporaire**. Créé par la loi du 16 juillet 1992, il expire en effet le 31 décembre 2002 ce qui signifie qu'il devra faire l'objet d'une renégociation communautaire avant cette date. Dans l'esprit de la C.J.C.E., il apparaît qu'il ne peut s'agir que d'un régime transitoire. Comme l'écrit la Cour dans son arrêt du 19 février 1998 "*Chevassus-Marche c/Conseil régional de la Réunion*", "*le Conseil ne peut, en tout état de cause, autoriser un système d'exonération d'ordre général ou systématique susceptible d'aboutir à la réintroduction d'une taxe équivalente à un droit de douane contraire aux articles 9,12 et 13 du traité*".

Par ailleurs, il ne faut pas ignorer les critiques que ce régime suscite de la part des autorités de Bruxelles. Outre son caractère protectionniste, l'efficacité économique du régime d'octroi de mer est également contestée. Ainsi, la Commission met en doute ses performances comme instrument de développement économique, un système d'aides publiques lui paraissant plus efficace. De même, l'octroi de mer en alourdissant les charges des entreprises des départements d'outre-mer ne contribue pas à favoriser leur compétitivité. Par ailleurs, certaines critiques s'élèvent aujourd'hui sur l'étendue trop importante du champ des exonérations ouvert par les différents conseils régionaux des départements d'outre-mer, qui irait ainsi au-delà des conditions posées par la C.J.C.E. Plus fondamentalement, la Commission s'interroge sur la finalité profonde de l'octroi de mer : s'il s'agit principalement de fournir des ressources fiscales aux collectivités locales, d'autres modes de prélèvement seraient peut être économiquement plus appropriés.

Cette fragilité entourant l'octroi de mer concerne en réalité aujourd'hui l'ensemble des mesures fiscales dérogatoires au regard du droit communautaire dont bénéficient les départements d'outre-mer. Ainsi, le régime de T.V.A. est aujourd'hui également transitoire et pourrait être remis en cause à l'horizon 2002 avec une harmonisation générale des taux et le remplacement de la taxation à la destination par celle à l'origine du produit. Or, le maintien de l'octroi de mer dépend de celui d'un régime dérogatoire pour la

T.V.A., l'application de taux réduits pour cette dernière permettant de maintenir une pression fiscale globale, incluant l'octroi de mer, qui ne soit pas trop pénalisante pour les agents économiques.

De même, en matière d'accises, si aucune perspective d'harmonisation n'a été à ce jour annoncée, plusieurs projets tendent à prévoir que les recettes des accises viendraient directement alimenter le budget communautaire et non plus les budgets nationaux. Dans ce cadre, le maintien de la spécificité du régime sur le rhum sera sans doute plus difficile à assurer.

Enfin, l'adoption le 1er décembre 1997 par les Etats-membres de l'Union européenne d'une résolution définissant un code de bonne conduite sur la fiscalité des entreprises prévoit le gel puis le démantèlement dans un délai de 5 ans des mesures fiscales dommageables au plan communautaire. Cette initiative constitue un motif supplémentaire de préoccupation pour le maintien d'un mécanisme de défiscalisation du type de celui introduit par la " *Loi Pons* ", même si en son temps la Commission l'avait considéré conforme à la réglementation communautaire sur les aides d'Etat et si la résolution du 1er décembre 1997 admet que des mesures fiscales pour soutenir le développement économique des R.U.P. sont possibles.

5.2.2 - Des régimes d'aide spécifiques aux départements d'outre-mer

La plupart d'entre eux s'inscrivent dans le cadre du programme POSEIDOM adopté par le Conseil du 22 décembre 1989. Cette décision a revêtu une importance politique majeure puisque c'était la première fois que les institutions communautaires prenaient en compte dans une approche globale les difficultés structurelles du développement économique et social des départements d'outre-mer en vue de leur meilleure intégration dans l'ensemble communautaire.

Outre les aspects fiscaux que nous avons présentés précédemment, d'autres domaines sont pris en compte par cette décision.

En matière agricole tout d'abord, un régime spécifique d'approvisionnement a été mis en place. D'une part, il se traduit par une exonération de prélèvements ou une aide à l'importation d'un certain nombre de produits essentiels à la consommation humaine ou à l'alimentation animale. D'autre part, il aide au développement de certaines productions locales (en particulier bétail et produits laitiers) pour qu'elles se substituent aux importations existant aujourd'hui. De même, des mesures d'aides à la commercialisation des fruits, légumes et fleurs ont été mises en place ainsi que des programmes de lutte phytosanitaires.

Les domaines les plus significatifs du " *POSEI agricole* " concernent le soutien aux secteurs traditionnels. La décision POSEIDOM a permis la mise en place ultérieure d'une organisation commune du marché (OCM) de la banane par le règlement du Conseil n° 404/93 du 13 février 1993. S'agissant de la filière canne-sucre-rhum, les mesures de soutien apparaissent également très importantes : aides à la replantation et à la transformation de la canne en rhum agricole, aide forfaitaire au transport pour le sucre de canne vers le continent européen, mesure fiscale de soutien des rhums traditionnels par une réduction des droits d'accises.

Le soutien aux filières traditionnelles apparaît certainement aujourd'hui comme le secteur le plus menacé. L'O.C.M. banane a subi les contestations que l'on sait de la part des Etats-Unis au sein de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.). Si les décisions des panels d'arbitres concernent uniquement les quotas applicables aux importations en provenance des A.C.P., le traitement préférentiel des départements d'outre-mer n'apparaît plus aujourd'hui à l'abri d'une remise en cause ultérieure.

S'agissant de la filière canne-sucre-rhum, l'échéance dans ce secteur est la réforme de l'O.C.M. sucre prévue en 2001. Plusieurs éléments peuvent ici empêcher la reconduction pure et simple du système antérieur : la hausse prévue dans les années à venir de la production dans les départements d'outre-mer (essentiellement à la Réunion) et l'arrivée en force sur la scène européenne des producteurs de sucre de betterave issus de l'élargissement de l'Est. De même, en matière de droits d'accises sur le rhum, la signature de l'accord " *double zéro* " entre l'Europe et les Etats-Unis portant sur la libéralisation des

spiritueux pourrait conduire à fragiliser les exportations du rhum des départements d'outre-mer vers le continent européen.

Plusieurs aides communautaires ont également été mises en place dans le **domaine de la pêche**. Ainsi, les pêcheurs des départements d'outre-mer bénéficient comme les autres pêcheurs de la Communauté européenne d'un fonds structurel spécifique, l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (I.F.O.P.). Toutefois, l'utilisation de ses ressources révèle une situation de sous-consommation des crédits principalement due à l'insuffisance des contreparties locales pour le montage des programmes, compte tenu de la solvabilité limitée des artisans pêcheurs.

Deux éléments sont surtout intervenus en faveur de ces derniers. D'abord, a été mis en place un "POSEI-pêche" qui prévoit des mesures facilitant l'accès au marché européen pour la production locale (aides au transport, à la conservation) ; la Guyane et plus récemment la Réunion bénéficient principalement de ce dispositif (crevettes en Guyane, thon et espadon à la Réunion). Ensuite, un programme d'orientation pluriannuelle (P.O.P.) spécifique aux départements d'outre-mer et distinct du P.O.P. hexagonal a été adopté : cette mesure prend finalement en compte la distinction majeure entre la situation de la métropole où la contrainte de la politique commune de pêche impose une réduction des prises et des flottilles et celle des départements d'outre-mer où cette activité est en pleine expansion et son développement doit au contraire être encouragé.

Une des difficultés majeures que rencontre ce secteur dans les départements d'outre-mer reste la question de la délimitation des zones de pêche. La répartition des compétences reste complexe en ce domaine : si les autorités de Bruxelles sont compétentes pour la négociation des accords internationaux de pêche, la définition des zones de pêche et leur protection relèvent de l'Etat. La situation actuelle est néanmoins marquée par la survenance de nombreux conflits avec les autorités et les pêcheurs des Etats voisins, en l'absence d'accords conclus en ce domaine. Il est urgent de remédier à cet état de fait si l'on veut mettre un terme aux incidents fréquents qui surviennent notamment aux Antilles.

Enfin en matière d'aides d'Etat, les institutions communautaires ont admis quelques assouplissements au régime de droit commun au profit des départements d'outre-mer. La base légale de ces dérogations figure aujourd'hui à l'article 92.3. A du Traité qui prévoit que : " *Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun : a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi ...* "[19]. La Commission a considéré que les régions de la Communauté européenne où le niveau de vie moyen était inférieur à 75 % de la moyenne communautaire pouvaient bénéficier d'aides d'Etat au titre des dispositions précitées de l'article 92.3.A. Toutefois, quatre critères conditionnent la légalité de ces aides : elles doivent être nécessaires, justifiées, proportionnelles et non contraires à l'intérêt commun.

Le nouveau règlement sur les aides d'Etat qui entrera en vigueur en janvier 2000 prend en compte cette donnée en admettant des taux d'aide plus élevés pour les départements d'outre-mer en matière d'investissement initial et de création d'emplois : 65 % pouvant aller jusqu'à 75 % pour les P.M.E., alors qu'il est de 50 % dans les autres régions. S'agissant des aides au fonctionnement, la Commission a admis une dérogation aux principes traditionnels (caractère exceptionnel, limitation dans le temps, dégressivité) pour permettre que des aides soient octroyées aux départements d'outre-mer pour le surcoût lié au transport. Mais, le critère ici retenu par la Commission a trait au niveau de vie et en aucun cas aux handicaps structurels dont ils souffrent - insularité, isolement, exigüité du territoire... - ce qui semble accréditer l'idée du caractère temporaire de la dérogation accordée.

De plus, le régime communautaire des aides d'Etat interdit les aides à l'exportation, notamment en raison des contraintes posées par l'Organisation mondiale du commerce. Or, on pourrait s'interroger sur le point de savoir si on doit qualifier d'aide à l'exportation, les instruments facilitant la pénétration des produits originaires des départements d'outre-mer sur le marché européen dès lors que l'on n'est pas en présence d'opérations d'exportation au sens juridique du terme, s'agissant d'échanges effectués au sein du marché intérieur.

5.3 - Les accords de Lomé constituent un obstacle au développement de l'action régionale des départements d'outre-mer

Comme on l'a vu précédemment, les départements d'outre-mer n'ont pu jusqu'à présent développer de manière satisfaisante leur intégration dans les ensembles régionaux qui les entourent. La politique communautaire, et en particulier le système mis en place par les accords de Lomé, n'ont pas facilité le développement de la coopération régionale [20].

Compte tenu de la position géographique des départements d'outre-mer, la plupart des leurs voisins sont des Etats A.C.P. parties aux accords de Lomé : d'où l'importance de la manière dont ces accords envisagent les relations entre les départements d'outre-mer et les A.C.P. L'Union européenne avait affiché son souhait qu'ils permettent le développement durable des départements d'outre-mer et des A.C.P. et l'établissement de marchés locaux susceptibles de briser la dépendance des départements d'outre-mer vis-à-vis du continent européen [21].

Dans cet esprit, la Communauté européenne a mis en place divers instruments. Ainsi les départements d'outre-mer disposent au titre des fonds structurels d'une ligne budgétaire consacrée à l'assistance technique pour conduire des actions de coopération régionale avec un partenaire A.C.P. ou un P.T.O.M. De même, le programme REGIS II permet l'octroi d'aides aux petites infrastructures de transport d'intérêt interrégional et à la diversification des activités par le développement de productions et de services destinés aux marchés des pays tiers voisins. Inversement, le F.E.D. affecte des crédits aux actions de coopération régionale conduites par les A.C.P. ou les P.T.O.M.

Malgré ces efforts, comme on l'a vu précédemment, la coopération régionale des départements d'outre-mer demeure embryonnaire.

Une des difficultés majeures demeure la **dissymétrie mise en place au plan douanier par les accords de Lomé** : si les productions des A.C.P. pénètrent en franchise douanière sur le territoire communautaire, y compris celui des départements d'outre-mer, ils peuvent maintenir des droits de douane sur les produits provenant de la Communauté pouvant atteindre des taux élevés (système des “ *negative list* ”). La seule exception dont bénéficient les départements d'outre-mer concerne certains produits sensibles, directement concurrents des productions locales, pour lesquels l'accès au marché communautaire n'est pas libre (sucre, rhum, banane).

Par ailleurs, sous réserve des exceptions ci-dessus, les fonds structurels ne peuvent être utilisés à des actions de coopération régionale dont le bénéficiaire final serait en réalité un Etat A.C.P. ou un P.T.O.M. La Commission reste très attachée au principe selon lequel les fonds structurels doivent bénéficier aux ressortissants communautaires. Souvent interprété strictement, ce principe ne permet pas d'utiliser ces fonds au développement de la coopération régionale.

Enfin, les contraintes existantes en matière de règles d'origine constituent également un obstacle supplémentaire au développement d'une coopération régionale s'appuyant de la manière la plus adaptée sur le jeu des avantages comparatifs des différents partenaires en présence.

[1] - Le revenu disponible brut des ménages en 1993, dernière année pour laquelle l'ensemble des chiffres est disponible, était de : Guadeloupe : 46 693 F, Guyane : 44 992 F, Martinique : 55 301 F, Réunion : 48 641 F, métropole : 86 648 F

[2] - Y compris parfois, dans les dernières années, comme en 1988 avec Awala-Yalimapo et en 1992 avec Grand-Santi.

[3] - En particulier : Conseil d'Etat 22 mars 1985 - Ministre du budget c/d'Yerville pour Saint-Barthélemy et Conseil d'Etat 6 mai 1983 Bernard, pour Saint-Martin.

[4] - Le Conseil Constitutionnel a, en effet, admis que les mesures d'adaptations prévues à l'article 73 de la Constitution ne concernaient pas seulement la collectivité départementale (DC 25 juillet 1985).

[5] – taux porté provisoirement à 2,5% par la loi de finances pour 1994

[6] - Recettes réelles de fonctionnement - dépenses réelles de fonctionnement/recettes réelles de fonctionnement

[7] - Epargne nette = épargne brut - remboursement de la dette.

[8] - Celle-ci n'est pas nécessairement aidée par la politique tarifaire conduite par certaines entreprises publiques. Ainsi, le coût d'une communication téléphonique d'une minute entre la Guadeloupe et ses voisins est de 4 à 7 fois plus élevé qu'avec la métropole

[9] - Le décret du 23 mai 1996 a supprimé le délégué interministériel et a confié ses attributions au préfet de la région Guadeloupe.

[10] - CARICOM : Communauté Caribéenne.

[11] - CBI : Initiative du Bassin Caribéen.

[12] - COMESA : Marché Commun d'Afrique Australe et Orientale.

[13] - SADC : Communauté de Développement d'Afrique Australe.

[14] - AEC : Association des Etats de la Caraïbe.

[15] - Ainsi, l'article 4 de l'accord définissant les modalités de participation de la France à l'AEC prévoit que les décisions prises par cette organisation sur des questions relevant de la compétence de la Communauté européenne ne s'appliquent pas à la République française.

[16] - Le rapport TROUSSET estime que l'application de cette dernière règle peut aboutir, si le versement était prévu en fin d'année budgétaire, à une "neutralisation" des crédits pouvant durer trois ou quatre mois!

[17] - Une circulaire du Premier ministre du 12 mai 1998 recommande d'associer les TPG en amont de la procédure, dès la phase de programmation, pour accélérer les phases d'engagement et de mandatement.

[18] - La directive du 25 février 1992 a écarté l'application aux départements d'outre-mer des règles communes en matière de structure et de taux des produits soumis à des droits d'accise

[19] - Ces dispositions n'ont pas été modifiées par le Traité d'Amsterdam

DEUXIEME PARTIE :

Le cadre juridique actuel : quels espaces de liberté ?

Devant les difficultés importantes que connaissent les départements d'outre-mer, en particulier en matière économique et sociale, la tentation est grande de réclamer une évolution statutaire d'ampleur.

A ce titre, nous devons indiquer que de nombreux élus et responsables politiques rencontrés se sont prononcés en faveur d'une évolution pouvant aller jusqu'à une sortie du cadre fixé par l'article 73 de la Constitution, voire à une révision de ses dispositions. Plusieurs personnes ont souhaité que les

départements d'outre-mer soient transformés en collectivités “*sui generis* ” de l'article 72 de la Constitution. D'autres se sont prononcées sans ambiguïté pour le maintien du cadre départemental. Mais il faut ici indiquer que la majeure partie des personnes rencontrées a également souhaité que de telles évolutions, si elles devaient avoir lieu, ne soient envisagées qu'à une phase ultérieure et après que les populations intéressées aient été consultées, en toute connaissance de cause, sur les schémas institutionnels qui leur seraient soumis.

L'urgence des problèmes rencontrés et décrits précédemment plaide en tout état de cause pour une réponse rapide des pouvoirs publics. Or, celle-ci ne peut se satisfaire d'un processus de réforme statutaire par nature nécessairement long. Il est cependant vrai que, devant le souci presque unanimement exprimé d'une meilleure prise en compte par la métropole des particularismes des départements d'outre-mer, le cadre juridique actuel de l'article 73 a été souvent considéré comme ne permettant que des adaptations marginales. Cette perception provient en grande partie des deux décisions du Conseil Constitutionnel du 2 décembre 1982 et du 25 juillet 1984 qui, dans le contrôle de l'extension aux départements d'outre-mer du processus de décentralisation engagé à partir de 1982, n'ont accepté que des mécanismes fort peu différents de ceux mis en œuvre au même moment en métropole (cf. supra).

Or, le cadre de l'article 73 de la Constitution offre sans doute encore des espaces de libertés inexploités, dès lors que les limites posées par le Conseil Constitutionnel - et à un moindre degré également par le Conseil d'Etat - semblent être aujourd'hui appelées à évoluer. Tant le retour à l'intention du pouvoir constituant de 1958 que les évolutions plus récentes dans l'application du principe d'égalité, elles-mêmes admises par le Conseil Constitutionnel, constituent des facteurs puissants de renouvellement de la réflexion menée sur ce sujet. De plus, la récente entrée en vigueur des dispositions de l'article 299 § 2 du Traité d'Amsterdam offre un cadre nouveau pour une meilleure prise en compte des départements d'outre-mer dans l'espace communautaire dont ils sont partie intégrante. L'examen de ce texte et sa comparaison avec les dispositions antérieures de l'article 227 § 2 permet d'évaluer les potentialités offertes, toujours dans le sens d'une prise en compte plus fine de la spécificité des départements d'outre-mer. La lecture combinée de l'article 73 de la Constitution et de l'article 299 § 2 du Traité d'Amsterdam trace également les limites dans lesquelles s'inscrivent nos propositions.

1 - UNE EXPLOITATION INCOMPLETE DES RESSOURCES DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION

Le fondement de l'article 73 de la Constitution, c'est le statut départemental des départements d'outre-mer. Aux termes de ses dispositions : “ *le régime législatif et l'organisation administrative du département d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* ”. Cette rédaction s'inscrit dans la ligne définie à la fois par la loi du 19 mars 1946 procédant à la départementalisation de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, et peut être plus encore par l'article 73 de la Constitution de la IV^{ème} République qui prévoyait que “ *le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi* ”. Il s'agit bien ici de la mise en œuvre d'une logique d'assimilation justifiée par l'idée d'une communauté d'histoire et de destin. Comme le déclarait M. Pierre Messmer en 1977 lors d'un voyage aux Antilles : “ *le statut départemental traduit la multiplicité et la solidarité des liens tissés au cours de trois siècles d'histoire entre les îles et la métropole* ”.

Derrière cette logique, apparaît l'expression la plus aboutie du **principe d'égalité** qui devait conduire à un rapprochement des conditions de vie entre les départements d'outre-mer et la métropole. Dès lors une logique de “ *rattrapage* ” anime la plupart des politiques publiques et en constitue le but ultime.

Or, pour remplir cet objectif, deux approches sont possibles, qui peuvent être parfois contradictoires : soit, on cherche à mettre en place immédiatement un régime juridique qui soit le plus proche possible de celui applicable en métropole pour assurer l'égalité des droits ; soit, compte tenu des spécificités de ces

territoires et de l'ampleur des difficultés qu'ils rencontrent, on met en œuvre des systèmes dérogatoires dont l'application permettra finalement d'assurer à terme une égalité réelle avec la métropole.

Les politiques publiques dans les départements d'outre-mer depuis 1958 ont emprunté à ces deux logiques qui ont été mises en œuvre simultanément par l'ensemble des gouvernements. L'article 73 qui allie la logique d'assimilation et la possibilité de dérogation tente de procéder à la synthèse de ces deux approches.

Toutefois, l'alternative décrite ci-dessus doit être complétée par une autre dimension essentielle: **celle du souhait des populations concernées d'exercer davantage de responsabilités** et d'être mieux à même d'intervenir dans la détermination, la gestion et le contrôle des politiques publiques. La décentralisation engagée en 1982 a en partie répondu à cette attente à travers les lois du 31 décembre 1982 et du 2 août 1984. Mais, le Conseil Constitutionnel a empêché une évolution de plus grande ampleur en ce sens, et a écarté toute reconnaissance plus importante des spécificités de l'outre-mer, érigeant les dispositions de l'article 73 en un cadre restrictif dont les limites seraient déjà atteintes.

Après avoir rappelé l'interprétation que le Conseil Constitutionnel mais aussi le Conseil d'Etat ont donnée de cet article, on peut cependant s'interroger sur les marges d'évolution de celles-ci au regard notamment de l'intention des rédacteurs de la Constitution de 1958. Surtout, il convient de mesurer si cette jurisprudence n'est pas susceptible de s'assouplir, compte tenu d'un certain nombre de facteurs postérieurs aux interventions du Conseil Constitutionnel de 1982 et 1984 et provenant d'ailleurs également de décisions émanant de ce dernier.

1.1- Une jurisprudence restrictive du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'Etat

Le Conseil Constitutionnel, par ses deux décisions du 2 décembre 1982 et du 25 juillet 1984, a retenu une interprétation de l'article 73 ne permettant que des possibilités d'adaptations limitées du régime applicable aux départements d'outre-mer par rapport à celui en vigueur en métropole.

La décision du 2 décembre 1982 a défini les principes de l'interprétation retenue par le Conseil Constitutionnel. Il indique ainsi qu'il résulte des dispositions combinées des articles 72 et 73 de la Constitution que *“le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaires la situation particulière de ces départements d'outre-mer”* et *“que ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une “organisation particulière” prévue par l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer”*. Le Conseil, comme conséquence de ces principes, censure le projet d'une assemblée unique pour le département et la région adopté par le Parlement, en relevant que le mode de scrutin pour la désignation des membres de cette assemblée, qui devait intervenir à la proportionnelle, *“n'assure pas la représentation des composantes territoriales du département”*. Dès lors, l'assemblée unique a une nature différente du conseil général tel qu'il existe en métropole et va donc au delà de ce qui est admissible au titre de la *“possibilité d'adaptation”* reconnue au législateur par les dispositions de l'article 73 de la Constitution.

Cette décision, qui a fait l'objet de nombreuses critiques, procède donc à une assimilation complète entre la collectivité départementale d'outre-mer et son équivalent métropolitain. Dès lors, toute différence, qui ne serait plus de degré mais de nature, ne peut être acceptée car elle constituerait non plus à une adaptation - qui est possible pour les départements d'outre-mer - mais une organisation particulière - qui est le propre des territoires d'outre-mer.

La décision du 25 juillet 1984 repose sur les mêmes bases tout en complétant celles-ci. Elle se prononce sur la question de la répartition des compétences entre collectivités décentralisées des départements d'outre-mer.

Dans cette décision, le Conseil Constitutionnel se range à une **conception géographique de la notion de département d'outre-mer**, puisqu'il considère que l'article 73 s'applique à l'ensemble des collectivités

locales, c'est à dire également aux régions et aux communes. En termes de répartition des compétences, cette position se traduit par le fait que le législateur ne peut prévoir qu'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, 1er alinéa, de la Constitution qui n'interdit pas l'application de règles différentes à des situations non identiques.

Le Conseil Constitutionnel tire de ces principes les conséquences suivantes :

* il censure la suppression de la mesure de consultation des communes dans le processus de planification régionale en relevant que celles-ci se trouvent privées des garanties prévues par la loi du 7 janvier 1983 sans que cette mesure d'adaptation soit nécessitée par leur situation particulière par rapport aux communes de métropole ;

* il interdit le transfert de compétences exercées en métropole par la collectivité départementale à la région lorsque les attributions en cause concernent *“les diverses composantes territoriales dont le département est représentatif”* ; à ce titre, il censure le transfert à la région des compétences en matière de transports intérieurs et la substitution au conseil départemental de l'habitat d'une structure équivalente de niveau régional ;

* il admet en revanche des différences dans la répartition des compétences par rapport à la métropole, lorsqu'il est procédé à des aménagements limités ne portant pas atteinte au statut départemental ;

* il reconnaît enfin au législateur une pleine liberté pour transférer du département à la région (et sans doute aussi réciproquement) des attributions qui n'existent pas en métropole au profit des collectivités décentralisées ; dans ce cas en effet, la mesure n'a pas pour effet, par construction, de créer un *“ régime différent ”* entre les départements d'outre-mer et les départements métropolitains.

La combinaison de ces deux jurisprudences aboutit ainsi à une affirmation très vigoureuse du principe d'identité législative entre les départements d'outre-mer et la métropole. Le Conseil Constitutionnel interprète l'article 73 comme imposant une identité institutionnelle entre la métropole et les départements d'outre-mer qui concerne en premier lieu la collectivité départementale mais couvre aussi, depuis la décision du 25 juillet 1984, la commune et la région. Les seules différences admissibles - au titre du pouvoir *“ d'adaptation ”* reconnu par l'article 73 de la Constitution - ne peuvent concerner que des *“ aménagements limités ”*, notamment en matière de compétences. En revanche, si un régime différent de celui existant en métropole est en cause, le législateur est alors libre d'adopter le dispositif de son choix.

Cette interprétation consacre une conception restrictive de la notion d'adaptation figurant à l'article 73 de la Constitution. On retrouve une approche tout à fait similaire dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. Celle-ci s'est principalement forgée sous l'empire de la rédaction de l'article 73 telle qu'elle figurait dans la Constitution de la IVème République.

Un avis de la Section des finances du 16 décembre 1947 a fixé les principes essentiels d'interprétation de ces dispositions. Le Conseil d'Etat, saisi de la question de savoir si les décrets prévus par l'article 2 de la loi du 19 mars 1946 pour étendre aux départements d'outre-mer les lois antérieurement adoptées et qui n'y seraient pas applicables pouvaient procéder à des adaptations par rapport au régime métropolitain, a ainsi indiqué *“ qu'il résulte des termes mêmes de l'article 73 de la Constitution, ainsi d'ailleurs que des travaux préparatoires de la Constitution, que les Constituants ont entendu assimiler les départements d'outre-mer aux départements métropolitains tout en laissant au législateur la faculté d'édicter, à l'occasion de l'élaboration de chaque loi, des dispositions spéciales concernant les départements d'outre-mer ”*. Se prononçant sur la marge d'adaptation laissée ainsi aux décrets, le Conseil d'Etat précisait que *“ l'exigence de décrets d'application a eu précisément pour but de permettre une adaptation de la législation métropolitaine aux conditions de vie des nouveaux départements, en faisant subir à cette législation les modifications nécessaires et en maintenant sur certains points la réglementation locale en*

vigueur; que, toutefois, ces modifications ou ce maintien partiel en vigueur ne doivent intervenir que de façon limitée et pour tenir compte des situations très différentes entre la métropole et les nouveaux départements sans qu'il soit fait échec au principe général d'assimilation en matière législative et réglementaire qu'ont voulu faire prévaloir le législateur et le constituant ”.

Cette position allait être confirmée à de nombreuses reprises par les formations contentieuses du Conseil d'Etat (Assemblée 4 février 1949 Chambre syndicale des agents généraux d'assurance de la Martinique ; Conseil d'Etat 29 avril 1957 Sieur Charneau ; Conseil d'Etat 4 octobre 1967 Epoux Butel et ministre des finances et des affaires économiques c/ Sieur Morazzani). Dès lors, pour l'interprétation du droit applicable, le Conseil d'Etat retient une approche “ *assimilationniste* ” ne reconnaissant l'existence des spécificités que si celles-ci résultent de dispositions claires et expresses (voir à propos du régime fiscal de Saint-Martin - Conseil d'Etat Section 6 mai 1983 Bernard).

Ainsi, tant la jurisprudence du Conseil Constitutionnel que celle du Conseil d'Etat insistant sur le principe de l'assimilation, les différences entre les départements d'outre-mer et la métropole ne peuvent qu'être limitées. Cette approche a été critiquée dans la mesure où elle ne permettait pas une prise en compte effective des spécificités des départements d'outre-mer. Par ailleurs, elle s'est doublée d'une autre critique tenant au fait que les “ *adaptations* ”, lorsqu'elles étaient réalisées, jouaient le plus souvent dans un sens défavorable aux départements d'outre-mer, des considérations de nature budgétaire faisant obstacle à l'extension à leurs profits de certains dispositifs. Par exemple, le Conseil d'Etat, certes tenu par les dispositions de la loi du 31 décembre 1986, a reconnu la légalité du principe de “ *parité sociale globale* ” justifiant des différences dans le montant des prestations familiales accordées dans les départements d'outre-mer par rapport à la métropole et la mise en œuvre “ *d'autres formes d'aide, liées à la situation particulière de ces départements* ” (Conseil d'Etat 30 novembre 1992 - Mme Chantal Picardo n°111134).

1.2 - La jurisprudence paraît contredire l'intention des auteurs de la Constitution de 1958

L'interprétation donnée par le Conseil Constitutionnel des dispositions de l'article 73 paraît au surplus particulièrement restrictive si l'on se réfère à l'intention des concepteurs de la Constitution de 1958.

Tout d'abord, la rédaction actuelle de l'article 73 diffère de celle qui figurait dans la version de 1946. En effet, cette dernière insistait sur la notion d'identité législative (“ *le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi* ”), alors que la Constitution de la Vème République met l'accent sur la prise en compte de la spécificité par rapport au droit commun, l'idée d'assimilation législative n'étant plus qu'implicite (“ *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* ”). De plus, l'article 73 introduit la possibilité nouvelle de déroger à l'organisation administrative métropolitaine pour les départements d'outre-mer.

Les travaux préparatoires de la Constitution de 1958 confirment que l'intention des auteurs du texte fondamental était bien de mieux prendre en considération les spécificités des départements d'outre-mer. Les premières versions du projet de Constitution ne comportaient aucune mention des départements d'outre-mer. Les députés non-communistes des départements d'outre-mer ont alors proposé un texte affirmant le statut de ces départements dans le sens d'une large décentralisation [22].

Le Gouvernement retient alors le 25 juillet 1958 à la suite de cette proposition une formulation assez proche de ce qui devait finalement devenir l'article 73 de la Constitution [23].

Mais, il est intéressant de se pencher sur les discussions qui ont entouré l'élaboration de ce texte. Lors de sa séance du 12 août 1958, le Comité consultatif Constitutionnel examine ces dispositions. Léopold Sedar Senghor propose alors un amendement pour que soit ajouté à la liste des collectivités territoriales de la République -communes, départements et territoires d'outre-mer - l'item “ *régions d'outre-mer* ”. Ce

faisant, il se fait l'écho des revendications d'Aimé Césaire et des associations d'étudiants de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane qui réclament une reconnaissance de pouvoirs d'autonomie locale pour les collectivités d'outre-mer au sein de la République (il invoque à ce titre l'exemple des régions autonomes d'Italie). Cet amendement est finalement rejeté sous l'influence du président du comité consultatif constitutionnel - Paul Reynaud - et du commissaire du Gouvernement - Raymond Janot, conseiller technique au cabinet du général de Gaulle, qui estiment que **cet ajout est inutile dès lors que la situation des départements d'outre-mer pourra être modifiée par une loi simple**[24].

Malgré cette précision, le projet de texte suscite des réticences et des oppositions importantes dans les départements d'outre-mer. C'est pour cette raison que le général de Gaulle dépêche André Malraux aux Antilles pour convaincre les populations d'approuver la Constitution au référendum. Dans son message aux Antillais et Guyanais, le général de Gaulle déclare : “ *La Martinique, la Guadeloupe et la Guyane liées à la France depuis des siècles ont gardé dans la fidélité à la Patrie commune leur originalité propre née de l'histoire comme de la géographie. C'est pourquoi la République après la Monarchie entend maintenir aux Antillais et aux Guyanais leur franchises traditionnelles* ”. André Malraux lors de sa visite en Martinique le 23 septembre 1958 va même plus loin en déclarant : “ *A vous Martiniquais, nous promettons des franchises qui dépassent vos franchises traditionnelles* ”. Il ajoute “ *les libertés martiniquaises sont contenues dans la Constitution, comme la Communauté l'était dans le discours de Brazzaville* ”. C'est fort de ces assurances qu'Aimé Césaire devait appeler les Martiniquais à voter “ *oui* ” au référendum de 1958.

Dans son allocution du 27 et 28 août 1958 devant le Conseil d'Etat, M. Debré, sans aller aussi loin, semble bien suivre la même direction. Il déclare ainsi : “ *La France d'outre-mer comprend d'abord des départements qui font partie de la République et ne peuvent ni ne doivent la quitter... La République n'est pas seulement la France métropolitaine, elle est aussi, elle est tout autant ces départements dont les territoires sont français et dont les citoyens sont français. On peut et l'on doit envisager.... sans règle générale et selon des cas particuliers, une évolution qui les conduise à une organisation administrative particulière , voire, dans certains cas, à des dispositions spéciales du point de vue législatif..* ”[25].

Il est ici certain que lorsque l'on confronte ces éléments à l'interprétation donnée par le Conseil Constitutionnel en 1982 et 1984, on ne peut être que frappé par l'écart existant entre la notion “ *d'aménagements limités* ” retenue par la Haute juridiction et celle de “ *franchises* ” évoquée par le général de Gaulle. Reviennent ici nécessairement en mémoire les remarques faites par Aimé Césaire à l'Assemblée nationale à la suite de la décision du Conseil Constitutionnel du 2 décembre 1982 qui déclarait : “ *Adapter, nous dit-on tant que vous voudrez mais vous n'avez pas le droit de modifier. Il s'agit là d'une hypocrisie. Comment en effet, adapter sans modifier ? Cela rappelle irrésistiblement le personnage du “ Soulier de Satin ” de Claudel, le docteur Don Léopold Auguste, lequel était partisan farouche de la nouveauté, mais qui ajoutait aussitôt : “ Je suis pour la nouveauté, mais une nouveauté qui soit absolument conforme au passé ”.*

1.3 - Les évolutions récentes de la jurisprudence

Les remarques précédemment adressées à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel semblent d'autant plus justifiées que cette dernière paraît au surplus avoir évolué dans les dernières années [26].

a - D'abord, le Conseil Constitutionnel a admis que le législateur pouvait largement déroger au régime de droit commun des collectivités locales lorsqu'il intervenait sur la base des **dispositions de l'article 72 de la Constitution**. D'ores et déjà, dans sa décision du 25 février 1982, le Conseil Constitutionnel en présence d'un statut “ *sui generis* ” accordé à la région Corse avait admis que l'article 72 n'empêchait pas la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité, comme le législateur avait pu le faire lorsqu'il avait donné un statut particulier à la ville de Paris et créé, outre-mer, la collectivité territoriale de Mayotte. Une telle opération, compte tenu de la répartition des compétences entre l'Etat et les autorités décentralisées à laquelle procédait la loi déferée à la censure du juge

constitutionnel, ne portait pas au surplus atteinte au caractère indivisible de la République et à l'intégrité du territoire national.

Le Conseil Constitutionnel devait aller encore un peu plus loin dans sa nouvelle décision sur la Corse du 9 mai 1991 où il était saisi, cette fois, d'un projet de statut beaucoup plus dérogatoire que celui de 1982, tant en ce qui concerne l'organisation institutionnelle que les compétences dévolues à la nouvelle collectivité de l'article 72 ainsi créée par le législateur. Le Conseil réaffirmait que la Constitution ne faisait pas obstacle à ce que “ *le législateur, agissant sur la base des dispositions.... des articles 34 et 72 de la Constitution, crée une nouvelle catégorie de collectivités territoriales, même ne comprenant qu'une unité, et la dote d'un statut spécifique* ”. Ainsi, il reconnaît comme constitutionnelles à la fois l'organisation des institutions de la Corse mais également les compétences confiées à la nouvelle collectivité. Les seules limites que le Conseil Constitutionnel fixe à l'action du législateur sont de trois ordres :

Les autorités de la collectivité spécifique ne peuvent se voir attribuer des compétences relevant, aux termes de l'article 34 de la Constitution, du domaine de la loi. Une telle possibilité est réservée, en application de l'article 74, aux seuls territoires d'outre-mer.

Le législateur ne doit pas porter atteinte au principe de libre administration des collectivités locales.

Enfin, il doit assurer le respect des prérogatives de l'Etat, en tant que “ *le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ” (article 72 de la Constitution - 3ème alinéa).

La comparaison avec les décisions relatives aux départements d'outre-mer de 1982 et 1984 est ici intéressante :

le Conseil Constitutionnel accepte ainsi au titre de l'article 72 de la Constitution une organisation institutionnelle très différente de celle des régions métropolitaines (Assemblée de Corse, Conseil Exécutif, Président), alors qu'il a affirmé un principe d'identité statutaire entre les départements d'outre-mer et les départements métropolitains, en faisant application des dispositions de l'article 73 de la Constitution.

En matière de compétences, il admet des transferts significatifs en faveur de la collectivité de Corse, alors qu'il ne pouvait s'agir que “ *d'aménagements limités* ” pour les régions et les départements d'outre-mer. Notamment, tout en relevant que la définition par le législateur des compétences de la collectivité territoriale n'avait pas pour conséquence d'affecter de façon substantielle les attributions des deux départements de Corse, il a néanmoins accepté implicitement que la gestion des collèges soit transférée à la nouvelle collectivité.

La comparaison avec la jurisprudence sur les départements d'outre-mer est d'autant plus intéressante que les dispositions de l'article 72, contrairement à celles de l'article 73 qui reconnaissent expressément une possibilité d'adaptation, ne font en aucun cas référence à l'idée de dérogation [27], celle-ci ne pouvant provenir que de la simple application du principe d'égalité.

b - En second lieu, le Conseil Constitutionnel a également progressivement forgé une interprétation du principe d'égalité qui admet des différenciations fortes dès lors que celles-ci correspondent à des différences réelles dans les situations objectives rencontrées.

Tout d'abord, il convient de rappeler que la jurisprudence a toujours reconnu que certaines parties du territoire métropolitain pouvaient être soumises à des régimes juridiques spécifiques. Les exemples du statut de Paris ou de celui de l'Alsace-Moselle sont ici traditionnels. S'agissant en particulier de ces derniers territoires, le Conseil d'Etat a toujours reconnu leur spécificité même lorsque dans des affaires récentes, une solution allant dans le sens d'un retour dans le droit commun aurait sans doute pu être

promue (Conseil d'Etat Assemblée 22 janvier 1988 Association les Cigognes; Conseil d'Etat Section 28 juillet 1989 Ville de Metz).

Mais, au delà de ces exemples connus, le législateur a multiplié dans les dernières années les dispositifs visant à accorder à des territoires déterminés des avantages spécifiques pour leur permettre de compenser les handicaps structurels qu'ils rencontraient. S'est ainsi engagé un vaste mouvement, souvent décrit sous le vocable de “ **territorialisation du droit** ”, qui aboutit à une vision plus moderne du principe d'égalité. De nombreux dispositifs sont intervenus à ce titre : par exemple l'article 26 de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 créant “ *les zones urbaines sensibles* ” ; l'article 42 de la loi du 4 février 1995 reconnaissant la possibilité de mise en œuvre de “ *politiques renforcées et différenciées de développement* ” dans les “ *zones d'aménagement du territoire* ”, les “ *territoires ruraux de développement prioritaire* ” et “ *les zones urbaines sensibles* ”, ou même les lois “ *Montagne* ” du 9 janvier 1985 ou “ *Littoral* ” du 3 janvier 1986 définissant des règles spécifiques de protection de l'environnement dans les zones considérées.

Le Conseil Constitutionnel a en grande partie admis la constitutionnalité de tels dispositifs. Saisi en particulier de la future “ *loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* ”, le Conseil a reconnu dans sa décision du 26 janvier 1995 à propos de l'article 42 de cette loi que “ *le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire national dans un but d'intérêt général* ”.

Cette décision s'inscrit dans une lignée où le Conseil admet **d'assez larges dérogations au principe d'égalité devant l'impôt**, principe de rang constitutionnel par référence notamment à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen.

Le Conseil a également admis, compte tenu des spécificités de la région parisienne, la mise en œuvre d'une taxe sur les bureaux dans la seule région Ile de France (Conseil Constitutionnel 29 décembre 1989) et la mise en place d'un fonds de solidarité entre les communes de cette même région (Conseil Constitutionnel 6 mai 1991). De manière encore plus spectaculaire, le Conseil Constitutionnel a reconnu la légitimité des dispositions fiscales spécifiques à la Corse compte tenu de “ *ses particularités géographiques et économiques* ”. (Conseil Constitutionnel 20 décembre 1994).

Outre le principe d'égalité devant l'impôt, **le Conseil Constitutionnel a également admis des “ dérogations territoriales ” au principe d'égal accès à la fonction publique**. Dans sa décision du 30 août 1984 relative au statut de la Nouvelle-Calédonie, il a implicitement admis une telle dérogation en acceptant des modes de recrutement spécifiques par rapport aux règles fixées par le statut général pour favoriser l'emploi d'autochtones.

Le Conseil Constitutionnel ne semble en réalité aujourd'hui avoir fixé que deux limites fortes à la “ *territorialisation* ” du droit. Celles-ci empêchent la décentralisation de certaines compétences pour lesquelles il ne serait pas admissible, au regard du principe d'égalité, qu'elles risquent d'être exercées différemment sur le territoire national compte tenu de l'apparition d'une pluralité de décideurs provoquée par une telle mesure. Une telle opération n'est pas admise si elle peut conduire à ce que “ *les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques et par la suite l'ensemble des garanties que celles-ci comportent, dépendent des décisions de collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République* ” (Conseil Constitutionnel 18 janvier 1985, Conseil Constitutionnel 13 janvier 1994, Conseil Constitutionnel 9 avril 1996). Il en est de même si le transfert de compétences autorisé au profit de collectivités locales risque d'aboutir à des ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution d'une prestation d'aide sociale dont l'octroi répond à une **exigence de solidarité nationale** (Conseil Constitutionnel 21 janvier 1997 à propos de la gestion de la prestation spécifique dépendance par les départements). Le mouvement de territorialisation du droit, admis voire encouragé par le Conseil Constitutionnel, est important pour le statut des départements d'outre-mer et l'interprétation à donner à l'article 73 de la Constitution. En effet, à partir du moment où le législateur est autorisé, au nom

d'une vision réaliste et dynamique du principe d'égalité, à déroger davantage au droit commun en métropole pour tenir compte des handicaps au développement existant dans certaines zones, il convient de réfléchir au sens à donner au terme " *d'adaptation* " qui figure à l'article 73. Comme l'écrivait fort justement le professeur Luchaire : " *il est nul besoin d'une disposition constitutionnelle pour permettre au législateur d'adapter une loi aux conditions particulières d'une parcelle quelconque du territoire français, soit dans la métropole, soit outre-mer* "[28]. Ce constat ne peut qu'être un élément d'encouragement à ce que des dispositifs assez largement dérogoires du droit commun puissent être adoptés pour les départements d'outre-mer si l'on veut donner une portée réelle aux dispositions de l'article 73 de la Constitution.

2-L'ARTICLE 299 § 2 DU TRAITE D'AMSTERDAM OFFRE DE NOUVELLES POTENTIALITES

L'appartenance des départements d'outre-mer à la Communauté européenne a longtemps pu sembler incertaine. Cette incertitude provenait à la fois d'une formule d'intégration ambiguë et d'une faible reconnaissance de leurs spécificités par le droit communautaire. Or, les nouvelles dispositions issues du Traité d'Amsterdam, entrées en vigueur au 1er mai 1999, apparaissent à la fois réaffirmer clairement l'appartenance des départements d'outre-mer à l'espace communautaire mais aussi ouvrir des perspectives nouvelles quant à la possibilité de déroger pour eux à certaines obligations européennes.

2.1 - Une faible reconnaissance de la spécificité des départements d'outre-mer

L'intégration des départements d'outre-mer au territoire communautaire relevait des dispositions de l'article 227§2 du Traité de Rome. Au terme de ces dernières : " *En ce qui concerne les départements français d'outre-mer, les dispositions particulières et générales du présent traité relatives : à la libre circulation des marchandises, à l'agriculture, à l'exception de l'article 40, paragraphe 4, à la libération des services, aux règles de concurrence, aux mesures de sauvegarde prévues aux articles 109 H et 109 I et 226, aux institutions sont applicables dès l'entrée en vigueur du présent traité.*

Les conditions d'application des autres dispositions du présent traité seront déterminées au plus tard deux ans après son entrée en vigueur, par des décisions du Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

Les institutions de la Communauté veilleront, dans le cadre des procédures prévues par le présent traité et notamment de l'article 226, à permettre le développement économique et social de ces régions "

Cet article faisait ainsi la distinction entre deux séries de dispositions : une première série qui s'appliquait dès l'entrée en vigueur du Traité de Rome et auxquelles il ne paraissait pas possible de déroger ; une deuxième série qui devait entrer en vigueur au plus tard dans un délai de deux ans, une fois que le Conseil, statuant à l'unanimité, en aurait déterminé les conditions d'application. La Commission européenne a retenu cette interprétation pendant vingt ans, faisant ainsi partiellement échec à l'intégration des départements d'outre-mer dans l'espace communautaire. Les motivations d'une telle position n'étaient pas dénuées de toute arrière-pensée financière puisque la Commission avait pu ainsi estimer que " *l'extension aux départements français d'outre-mer d'autres dispositions du traité et du droit communautaire dérivé... devait faire l'objet d'un examen approfondi, notamment lorsqu'elle est de nature à entraîner une charge supplémentaire pour le budget communautaire* "[29]. En termes pratiques, les départements d'outre-mer n'ont pu bénéficier immédiatement de certains avantages communautaires. Tel est le cas en particulier de certains fonds structurels (ouverture aux départements d'outre-mer du F.S.E. en 1971 et de la section " *Orientalion* " du F.E.O.G.A. en 1976), même s'ils bénéficiaient, alors, du F.E.D.

La Cour de Justice allait mettre un terme à cette situation ambiguë dans son arrêt " *Hansen* " du 10 octobre 1978 où elle affirmait " *qu'il résulte de l'article 227, paragraphe 1 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 ; qu'en vue de faire droit à la situation géographique, économique et sociale particulière de ces départements, le paragraphe 2 de l'article 227 a cependant prévu que l'application du traité se ferait par étapes en ménageant, au surplus, les plus larges possibilités de prévoir des dispositions particulières, adaptées aux exigences spécifiques de ces parties du territoire français ”. La Cour devait donc tirer comme conséquence de ces principes qu'à l'expiration du délai de deux ans prévu par les dispositions de l'article 227 § 2 du Traité, l'ensemble des dispositions du Traité et du droit dérivé s'appliquait 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 ”.*

Il est ici frappant de constater le parallélisme entre ces dispositions du traité telles qu'interprétées par la C.J.C.E. et l'architecture de l'article 73 de la Constitution. Dans les deux cas, de manière identique, l'intégration se double de la reconnaissance d'un pouvoir d'adaptation permettant de prendre en compte les spécificités de ces territoires. Or, en matière communautaire comme au plan national, le débat va rapidement porter sur l'étendue de la marge d'adaptation reconnue au profit des départements d'outre-mer par rapport aux principes du droit communautaire et au régime commun.

Après avoir reconnu une grande liberté d'adaptation, la C.J.C.E., à l'occasion de plusieurs contentieux portant sur l'octroi de mer, devait finalement retenir une interprétation plus restrictive des dispositions de l'article 227§2. A partir de ses arrêts *“ Legros ”* du 16 juillet 1992 et *“ Lancry ”* du 9 août 1994, la C.J.C.E. devait considérer que la possibilité d'adaptation au profit des départements d'outre-mer ne pouvait porter que sur les matières figurant au 2ème alinéa de l'article 227§2, c'est-à-dire celles qui n'étaient applicables aux départements d'outre-mer que deux ans après l'entrée en vigueur du Traité de Rome. En revanche, il n'était pas possible de déroger à des matières aussi importantes que la libre circulation des marchandises, les principes de la politique agricole commune (P.A.C.), la libération des services, les règles de concurrence ou le régime des mesures de sauvegarde.

Cette jurisprudence remettait en cause certaines des mesures les plus efficaces mises en œuvre par le Conseil et la Commission au profit des départements d'outre-mer, en particulier le POSEIDOM qui contenait de nombreuses dérogations aux principes de la P.A.C.

De plus, dans un certain nombre d'hypothèses, les institutions communautaires ont refusé de mettre en œuvre des dispositifs spécifiques au profit des départements d'outre-mer et sont intervenues pour les soumettre au droit commun. Ainsi, la C.J.C.E, dans son arrêt du 26 mars 1987 *“ Coopérative agricole d'approvisionnement des avirons contre Receveur des douanes de Saint-Denis de la Réunion ”*, avait estimé que la situation de la Réunion ne justifiait pas que l'on déroge aux objectifs de la P.A.C. et que l'on permette aux Réunionnais d'importer du maïs d'Afrique du Sud sans payer de prélèvement à l'importation, alors même que l'approvisionnement en maïs depuis l'Europe était plus coûteux. La Cour devait ainsi indiquer que *“ c'est au législateur communautaire qu'il appartient de décider si les circonstances économiques, géographiques ou sociales relatives à l'Ile de la Réunion exigent des mesures dérogatoires ”.* L'avocat général Darmon dans ses conclusions sur cette affaire estimait pour sa part que la reconnaissance d'une spécificité aux départements d'outre-mer se formalisant par une mesure dérogatoire n'était possible qu'en cas de *“ circonstances exceptionnelles ”*, comme la Communauté l'avait admis pour la Réunion en matière de riz. Une telle conception était, bien évidemment, particulièrement restrictive.

En matière de liberté de circulation des personnes ou de liberté d'établissement, les départements d'outre-mer n'ont pu obtenir aucune dérogation au droit commun. La décision du 25 février 1964 qui procédait à l'extension aux départements d'outre-mer des articles du Traité de Rome portant sur ces questions, n'offrait pas une réelle marge d'adaptation à leur profit puisque dans ce domaine les dérogations susceptibles d'être accordées par le Conseil ne pouvaient être qu'exceptionnelles.

2.2 - Les nouvelles perspectives ouvertes par l'article 299 § 2 du Traité d'Amsterdam

Face à une situation où la spécificité des départements d'outre-mer ne semblait pas réellement admise par la Communauté européenne et qui mettait juridiquement en péril la majeure partie des dispositifs favorables aux départements d'outre-mer adoptés par le Conseil et la Commission (POSEIDOM, Octroi de mer), il est apparu nécessaire de doter ceux-ci d'une base juridique plus claire et plus ferme. Celle-ci n'est pas spécifique aux départements d'outre-mer, mais s'adresse à un ensemble plus large, défini sous le terme de “*régions ultrapériphériques*” (R.U.P.) qui, outre les quatre départements français d'outre-mer, comprend les régions portugaises de Madère et des Açores et la Communauté espagnole des Canaries.

La première reconnaissance de cet ensemble figure dans la déclaration n° 26 annexée au Traité de Maastricht de 1992 où les signataires estiment que si le droit communautaire tant originaire que dérivé s'applique de plein droit à ces régions, “*il reste possible d'adopter des mesures spécifiques en leur faveur, dans la mesure et aussi longtemps qu'il existe un besoin objectif de prendre de telles mesures en vue d'un développement économique et social de ces régions*”. Mais, cette déclaration n'avait aucune force juridique contraignante.

Aussi, sous l'impulsion des R.U.P (proposition de Pointe-à-Pitre du 29 mars 1995, Déclaration des présidents de régions ultrapériphériques à Funchal le 14 mars 1996) et sous les efforts conjugués des gouvernements français, espagnols et portugais au cours de la Conférence intergouvernementale, les Etats membres de l'Union européenne devaient finalement adopter une révision de l'ancien article 227 § 2 devenant l'article 299 § 2.

Aux termes de cet article, “*Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries. 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 difficiles, 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”.

Si l'on compare ces dispositions à celles de l'article 227§2, trois avancées majeures apparaissent :

D'abord, le Traité reconnaît expressément **la possibilité d'arrêter “des mesures spécifiques” au profit des R.U.P**, alors que celle-ci résultait auparavant uniquement de l'interprétation que la C.J.C.E. faisait de la version antérieure de cet article. Ainsi, le Traité d'Union européenne reconnaît clairement cette possibilité d'adapter le cadre communautaire à la situation particulière des départements d'outre-mer. Cette situation est elle-même tout à fait précisément décrite par l'article 299§2. A ce titre, il faut aussi remarquer que ce nouvel article ne se situe pas uniquement dans une logique de rattrapage et reconnaît l'existence des handicaps structurels qui entravent durablement le développement économique et social des départements d'outre-mer, tels que notamment l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, le relief, le climat difficile et la dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits. Dès lors, l'adaptation n'apparaît plus comme un instrument temporaire pour permettre aux départements d'outre-mer de se mettre au niveau des autres territoires appartenant à l'Union européenne. Il s'agit véritablement

de la reconnaissance de la possibilité de mettre en œuvre des dispositifs durablement dérogatoires aux principes du droit communautaire.

Ensuite, le nouvel article 299§2 ne reprenant plus la distinction entre deux séries d'obligations communautaires, il faut en déduire que la **possibilité d'adaptation couvre l'ensemble des matières couvertes par le Traité** et non plus seulement celles figurant au deuxième alinéas de l'ancien article 227 § 2. Dès lors, la jurisprudence "*Legros-Lancry*" de la C.J.C.E. apparaît, au moins sur ce point caduque. Cela veut dire concrètement que désormais le Conseil et la Commission pourront légalement décider d'accorder aux départements d'outre-mer des dérogations au principe de libre circulation des marchandises, aux règles de concurrence ou aux obligations de la P.A.C.

Enfin, et cette novation institutionnelle est absolument majeure pour l'utilisation concrète des dispositions de l'article 299 § 2, les mesures de dérogation en faveur des R.U.P. n'ont plus à être décidées à l'unanimité, **mais peuvent l'être à la majorité qualifiée**. Cela signifie que l'opposition d'un seul Etat-membre ne permettrait plus d'empêcher de mettre en œuvre de tels dispositifs.

Cette disposition intervient également dans le cadre d'une évolution du droit communautaire où la reconnaissance de la spécificité de certains territoires est plus affirmée. Tout d'abord, les R.U.P. peuvent continuer d'invoquer les dispositions générales du Traité relatives à la cohésion économique et sociale. Rappelons à ce titre que l'article 130 A, devenu depuis Amsterdam l'article 158, précise qu' : "*Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales*". L'article 159 (anciennement 130 B) met les fonds structurels au service de la réalisation de ces objectifs.

Le Traité d'Amsterdam reconnaît aussi les handicaps spécifiques des régions insulaires. Outre la mention qui figure désormais à l'article 158 (cf. supra), la déclaration annexe n° 30 considère que la législation communautaire doit tenir compte des obstacles structurels que ces régions rencontrent pour leur développement économique et social et que des mesures doivent être prises pour permettre leur intégration au marché intérieur dans des conditions équitables.

Certes, il convient de rester réaliste. **L'article 299 § 2 ne permettra pas aux départements d'outre-mer de déroger de manière permanente à l'ensemble des obligations communautaires.** La Commission européenne n'a toujours pas arrêté une interprétation de ces nouvelles dispositions du Traité, attendant, semble-t-il, qu'elles soient entrées en vigueur pour se prononcer sur ce point. D'ores et déjà, selon les services de la Commission consultés, on voit apparaître des interprétations différentes, voire diamétralement opposées, quant à l'appréciation des nouvelles marges de dérogation au droit commun ouvertes par l'article 299 § 2. Il convient de noter, que le récent Conseil européen de Cologne a demandé à la commission de définir les principes d'application de ces dispositions.

Il appartient ici au Gouvernement français, en collaboration avec les collectivités locales des départements d'outre-mer, de promouvoir l'approche qui soit la plus favorable au développement économique et social des départements d'outre-mer. Il convient de nourrir le cadre offert par l'article 299§ 2. Son contour, comme souvent au plan communautaire, dépendra de ce que la négociation avec nos partenaires aura permis d'obtenir. **Une approche globale s'impose ici nécessairement.** A ce sujet, l'article 299 § 2 présente un autre avantage : en passant de la notion de départements d'outre-mer à celle de régions ultrapériphériques la France sort d'une position d'isolement à Bruxelles et pourra désormais s'allier, comme elle l'a fait pour l'obtention de la révision du Traité, avec nos amis espagnols et portugais. Tel n'est peut-être pas le moindre avantage du nouvel article 299 § 2.

Une approche "*offensive*" s'impose d'autant plus que ces dispositions sont loin de régler toutes les questions de principe pour l'intégration des départements d'outre-mer dans l'Union européenne.

Tout d'abord, l'article 299 § 2 n'échappe pas, dans sa rédaction même, à une certaine ambiguïté. Si le troisième alinéa du texte semble ouvrir une large gamme d'instruments communautaires pour aider au développement économique et social des départements d'outre-mer (politiques douanière, fiscale et commerciale, zones franches, politiques agricole et de la pêche, aides d'Etat, fonds structurels et programmes horizontaux), le dernier alinéa de l'article semble fixer une limite générale à la capacité d'adaptation qui apparaît pour le moins floue (*“ l'intégrité et la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes ”*). Or, une interprétation restrictive de ces dispositions par la Commission ou la C.J.C.E. aboutirait à priver de la majeure partie de son *“ effet utile ”* le nouvel article 299 § 2. Dès lors, aucune avancée concrète pour les départements d'outre-mer ne pourrait en être attendue.

Ensuite, si l'article 299 § 2 paraît cette fois régler sans ambiguïté l'intégration des départements d'outre-mer à l'Union européenne, il convient de rappeler que celle-ci reste imprécise dès que l'on quitte le périmètre communautaire du Traité d'Union européenne. Ainsi, s'agissant du *“ deuxième pilier ”* et plus précisément de la future politique de défense commune, le recours à l'U.E.O. aboutit à exclure les départements d'outre-mer dès lors que le traité constitutif de cette organisation vise exclusivement les agressions survenues en Europe. De même, à l'heure où, *“ l'acquis de Schenghen ”* va être progressivement inclus dans le troisième pilier puis, à terme, intégré dans la sphère communautaire du Traité, on peut se demander comment la politique en matière de *“ justice et d'affaires intérieures ”* va être appliquée dans les départements d'outre-mer dès lors que la convention de Schenghen ne s'y applique pas.

Ces deux derniers exemples illustrent bien le fait que *“ l'intégration européenne ”* des départements d'outre-mer, si elle ne peut aujourd'hui être contestée dans son principe, reste parfois incomplète dans les faits, y compris sur des questions d'une importance symbolique aussi forte que la citoyenneté européenne ou la politique étrangère et de sécurité commune.

3 - LE CADRE JURIDIQUE DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES PROPOSITIONS

Des marges de manœuvres existent aujourd'hui, même si certaines réformes paraissent aujourd'hui impossibles à mettre en œuvre dans le cadre de l'article 73. Mais, si une sortie de ce cadre devait être ultérieurement proposée, il convient d'explorer les conséquences qu'une telle opération aurait pour les départements d'outre-mer, en particulier par rapport à leur statut communautaire.

3.1 - Les limites posées par le cadre de l'article 73 de la Constitution

L'interprétation donnée par le Conseil Constitutionnel de l'article 73 de la Constitution paraît empêcher la réalisation de certains projets institutionnels. Même si certaines évolutions pourraient être justifiées, compte tenu des éléments que nous avons présentés en faveur d'une plus grande reconnaissance de la spécificité juridique des départements d'outre-mer, il semble bien que le cadre de l'article 73 interdise aujourd'hui certaines réformes statutaires. Trois d'entre elles sont principalement en cause.

3.1.1 - Les difficultés constitutionnelles d'une assemblée unique

Tout d'abord, **la réalisation d'une assemblée unique ou d'un exécutif unique pour les deux assemblées départementale et régionale ne paraît pas entrer dans les limites de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel**. Certes, comme l'ont fait remarquer la quasi totalité de ses commentateurs, la décision du Conseil Constitutionnel du 2 décembre 1982 a déclaré inconstitutionnel le projet d'assemblée unique en raison du mode de scrutin proportionnel envisagé qui n'assurait plus la représentation des composantes territoriales du département, comme le faisait auparavant le scrutin majoritaire dans un

cadre cantonal. Dès lors, une partie de la doctrine en a tiré comme conclusion qu'une assemblée unique était possible dans les départements d'outre-mer dans le cadre de l'article 73, à condition que ses membres soient élus selon le même mode de scrutin que les membres actuels du conseil général. D'autres ont, également, purement et simplement proposé que les régions soient supprimées dans les départements d'outre-mer : ne resterait plus alors que le conseil général qui deviendrait de ce fait même l'assemblée unique.

On peut toutefois douter de la constitutionnalité de telles solutions. Si l'on se reporte aux deux décisions du Conseil Constitutionnel de 1982 et 1984, c'est bien l'idée d'identité statutaire entre les départements d'outre-mer et la métropole qui prédomine, celle-ci s'appliquant à tous les niveaux de collectivités territoriales - commune, département et région. Dans ces conditions, tant la suppression pure et simple de la région que la mise en place d'une assemblée ou d'un exécutif unique, apparaissent promouvoir une organisation institutionnelle trop différente de celle de la métropole pour pouvoir être acceptée par le Conseil Constitutionnel.

Au soutien d'une telle interprétation, on peut citer les travaux du Comité consultatif, présidé par le doyen Vedel, qui, pour permettre la création dans les départements d'outre-mer d'assemblées uniques, proposait en 1993 de modifier la Constitution [30]. Dès lors, il semble bien que cette réforme soit impossible à effectuer dans le cadre constitutionnel actuel.

3.1.2 - Des institutions identiques dans chaque département

Pour les mêmes raisons constitutionnelles, il paraît difficile de prévoir des institutions différentes pour l'un ou l'autre des départements d'outre-mer. Les raisons qui empêcheraient une telle réforme sont les mêmes que celles qui condamnent toute différenciation trop importante entre les institutions des départements d'outre-mer et celles de métropole. Ainsi, si l'on souhaitait accorder à l'un des départements d'outre-mer des institutions différentes, le risque de censure serait à considérer non pas parce que l'on consacrerait des différences entre départements d'outre-mer mais parce que l'on introduirait une dérogation par rapport au régime métropolitain. Dès lors, toute la question reviendrait alors à savoir si une telle "*adaptation*" serait admissible ou non.

Le Conseil Constitutionnel n'a jamais été amené à se prononcer sur la constitutionnalité d'une différenciation entre départements d'outre-mer et n'a donc pas eu à exprimer son opinion sur l'existence d'une catégorie juridique constituée par les départements d'outre-mer au sein de laquelle toutes les entités lui appartenant, devraient connaître des régimes identiques. Néanmoins, à la lumière de sa jurisprudence, on peut penser que le juge constitutionnel écarterait l'existence d'une telle catégorie, au nom du principe même d'identité institutionnelle entre les collectivités territoriales des départements d'outre-mer et celles de la métropole.

Dans ce contexte, il paraît difficile de promouvoir des différences institutionnelles fortes pour l'un ou l'autre des départements d'outre-mer.

Le précédent constat ne condamne pas pour autant toute différenciation. Remarquons qu'il existe d'ores et déjà des différences dans les législations applicables dans les départements d'outre-mer, y compris dans les matières sensibles par rapport au principe d'égalité que sont la fiscalité ou le régime des fonctionnaires de l'Etat. Ainsi, la T.V.A. n'est pas applicable en Guyane et le niveau des surrémunérations n'est pas le même aux Antilles et à la Réunion.

Dans le même sens, certaines réformes échappent à l'interdiction d'une différenciation institutionnelle trop forte. Tel serait le cas de la création d'un deuxième département à la Réunion, voire en Guyane. De telles réformes en effet ne modifient en rien le statut des départements concernés, mais se contentent d'ajouter un nouveau niveau d'administration. Dès lors, l'appréciation à porter sur ce sujet relève seulement d'une question de bonne administration. A cet égard, la création d'un deuxième département présente l'avantage de rapprocher l'administration des administrés. Compte tenu de sa situation démographique et

géographique, la Réunion devrait être dotée d'un deuxième département qui rapprocherait ainsi l'île de la moyenne nationale du nombre d'habitants par collectivité départementale. Une telle proposition recueille un consensus à la Réunion comme nous avons pu le constater lors de notre visite sur place. Il appartiendra dès lors au Gouvernement de mettre en place cette nouvelle structure et de définir notamment les limites géographiques de chacun des deux départements. Il pourra ici s'appuyer sur le rapport demandé par le Secrétaire d'Etat à l'outre-mer au préfet de la Réunion.

3.1.3 - L'impossible compétence législative

Enfin, les dispositions de l'article 73 interdisent clairement toute attribution d'une compétence de nature législative aux départements d'outre-mer .

Depuis sa décision du 14 janvier 1983, la jurisprudence du Conseil Constitutionnel est désormais bien fixée : les collectivités territoriales des départements d'outre-mer ne peuvent exercer de compétences de nature législative, l'article 73 de la Constitution n'ayant pas pu déroger à celles de l'article 34 qui définissent le domaine de la loi. Dans sa décision sur la Corse du 9 mai 1991, le Conseil a clairement rappelé que seuls les territoires d'outre-mer peuvent se voir attribuer de telles compétences. Cet élément est aujourd'hui un des critères essentiels de distinction entre ces collectivités d'une part, les départements d'outre-mer et les collectivités "*sui generis*" de l'article 72 d'autre part. Dès lors, dans le cadre de l'article 73, il n'est pas possible de confier aux départements d'outre-mer des compétences qui relèvent du Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution.

Lors de notre visite en Guyane, nous avons été saisis par les élus de ce département d'un projet de "*Pacte de développement*" élaboré en commun par les deux assemblées, régionale et départementale. Ce projet contient la proposition de constituer une collectivité nouvelle dotée d'une assemblée investie d'un pouvoir législatif. Or, compte tenu de ce qui vient d'être indiqué, une telle réforme ne peut intervenir dans le cadre de l'article 73 de la Constitution. Seule une révision de cet article ou la transformation de la Guyane en territoire d'outre-mer serait de nature à satisfaire sur ce point les revendications guyanaises. Dès lors, la demande formée par les deux assemblées dépasse sur ce point le champ de la mission qui nous a été confiée, même si d'autres éléments du Pacte peuvent être pris en compte, comme le montreront certaines des propositions figurant plus loin dans le présent rapport.

3.2 - Des marges de manœuvre substantielles existent néanmoins aujourd'hui

Cependant, comme nous avons essayé de le démontrer précédemment, l'article 73 de la Constitution laisse des libertés offertes qui n'ont pu être explorées jusqu'à ce jour et qui doivent autoriser des changements substantiels dans les institutions des départements d'outre-mer. Cette démarche correspond à ce que le Président de la République évoquait lors de son déplacement en Guyane de novembre 1997 quand il déclarait : "*Il faut exploiter davantage toute la souplesse qu'offre la Constitution et notamment son article 73, qui a prévu la possibilité d'adapter aux réalités des départements d'outre-mer, grâce à des mesures particulières, le régime législatif et l'organisation administrative. Cela est possible; il faut donc le faire. Et le faire sans tarder*".

Celles-ci sont principalement de quatre ordres.

Tout d'abord, les dispositions de l'article 73 n'interdisent pas une **nouvelle avancée de la décentralisation outre-mer qui se manifesterait notamment par le transfert de nouvelles compétences de l'Etat aux collectivités locales d'outre-mer**. Ni la décision du 2 décembre 1982, ni celle du 25 juillet 1984 n'ont interdit le principe d'une décentralisation plus forte dans les départements d'outre-mer qu'en métropole, alors que notamment un des objets de ce qui allait devenir la loi du 31 décembre 1982 consistait à anticiper la réforme régionale qui ne devait intervenir sur le reste du territoire national qu'en 1986. Certes, la décision du 25 juillet 1984 s'appuie sur la notion "*d'aménagement limité*" des

compétences des collectivités territoriales des départements d'outre-mer par rapport à celles de la métropole. Mais, plusieurs éléments plaident en faveur d'une ouverture. Ainsi, les départements d'outre-mer connaissent une situation spécifique au plan géographique, économique et social, d'ailleurs reconnue par les nouvelles dispositions de l'article 299 § 2 du Traité d'Amsterdam, qui justifie que davantage de compétences soient exercées au plan local. Un tel argument plaide au surplus tant pour un approfondissement de la décentralisation que pour un accroissement des pouvoirs des échelons déconcentrés de l'Etat. Dès lors, l'attitude aujourd'hui très ouverte du Conseil Constitutionnel doit permettre d'accepter des différenciations plus fortes en ce domaine, au nom même du principe d'égalité, dès lors que nous sommes en présence d'une différence objective de situation. Ensuite, et plus fondamentalement, il s'agit de donner une traduction effective à l'idée qui figure à l'article 73 de la Constitution selon laquelle les départements d'outre-mer peuvent bénéficier d'une organisation administrative adaptée. A cet égard, tant l'intention des constituants de 1958 qui a été rappelée en deuxième partie de ce rapport que les évolutions de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel lui-même doivent permettre d'accomplir une telle étape.

Ensuite, et pour les mêmes raisons que celles qui viennent d'être exposées, **un réaménagement de la répartition des compétences entre le département et la région** doit pouvoir être engagé. Il est certain qu'une telle évolution entrerait plus directement en conflit avec la jurisprudence actuelle du Conseil Constitutionnel et en particulier sa décision du 25 juillet 1984. Toutefois, dans l'appréciation juridique de ce point, il convient une nouvelle fois de se référer à la spécificité administrative des départements d'outre-mer, sans équivalent en métropole, qui tient en l'existence aujourd'hui de quatre régions monodépartementales sur ces territoires. C'est une nouvelle fois le principe d'égalité s'appuyant sur les dispositions de l'article 73 de la Constitution qui doit ici autoriser la mise en place d'un traitement particulier. La seule limite forte qui paraît devoir demeurer ici a trait aux compétences du département. En effet, le Conseil Constitutionnel a toujours eu soin de préserver les compétences de la collectivité départementale par rapport au "*modèle métropolitain* " quand il s'est prononcé sur les institutions d'une collectivité aussi bien au titre de l'article 73 de la Constitution (Conseil Constitutionnel 25 juillet 1984) que de l'article 72 (Conseil Constitutionnel 9 mai 1991). Remarquons néanmoins qu'il a admis en Corse "*que la collectivité de l'article 72* " gère l'ensemble des établissements scolaires du secondaire, lycées comme collèges, sans censurer ce transfert de compétences. Aussi, il conviendrait de pouvoir procéder à une répartition plus claire des compétences entre les collectivités locales des départements d'outre-mer permettant de tendre, autant que faire se peut, à la constitution de véritables blocs de compétences.

Le souci de mieux prendre en compte la situation des départements d'outre-mer passe également par **l'adaptation de certains instruments législatifs et réglementaires touchant au "*fond du droit* " applicable dans ces territoires**. Là encore, l'application combinée du principe d'égalité, tel qu'il est aujourd'hui conçu, et des dispositions de l'article 73 de la Constitution, doivent permettre de mettre en œuvre des régimes suffisamment dérogatoires par rapport au droit commun. Il s'agit d'ailleurs sans doute moins d'innover que de poursuivre dans la ligne engagée depuis déjà de nombreuses années. Les domaines principalement en cause sont la gestion des services publics, la fiscalité et la situation de la fonction publique.

Enfin, le **processus d'adaptation doit aussi pouvoir concerner la situation de l'administration dans les départements d'outre-mer**. Nous sommes ici au cœur de la notion d'adaptation de l'organisation administrative. Il s'agit ici de promouvoir des structures d'action des services déconcentrés de l'Etat qui soient mieux adaptées à la réalité des départements d'outre-mer, dans un souci d'accroissement de l'efficacité de l'action des pouvoirs publics outre-mer. L'article 73 de la Constitution doit permettre d'entreprendre une telle opération qui semble au surplus correspondre au souhait actuel du Gouvernement de mettre en œuvre une réforme de cet ordre sur l'ensemble du territoire national. Il serait souhaitable que les départements d'outre-mer soient les précurseurs d'un mouvement qui aurait avantage à s'étendre également dans les prochaines années en métropole.

3.3 - Les conséquences d'une sortie du cadre de l'article 73 de la Constitution vis-à-vis de l'Union européenne

Certains de nos interlocuteurs ont exprimé la volonté de sortir du cadre de l'article 73 de la Constitution, tout en souhaitant que les départements d'outre-mer continuent d'appartenir à l'espace communautaire. Pour eux, il serait possible d'accorder aux départements d'outre-mer une plus grande autonomie interne - ce que ne permettrait pas le statut départemental - en conservant les avantages tirés de l'appartenance communautaire. Il faut ici mettre en garde contre de tels raisonnements qui ne paraissent pas aussi assurés que ceux qui les tiennent.

Si l'on se reporte à l'arrêt « *Hansen* » de la Cour de Justice des communautés européennes qui affirme solennellement l'appartenance des départements d'outre-mer à l'espace communautaire, il convient de remarquer que la C.J.C.E. tire cette conséquence de l'examen de la Constitution de la Vème République et du statut que celle-ci donne aux départements d'outre-mer. La Cour affirme : “ *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* ”. Dès lors, la Cour de Justice a déterminé un lien entre le statut constitutionnel interne des départements d'outre-mer et leur position par rapport à l'espace communautaire.

Cette problématique a-t-elle été renouvelée par l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'article 299 § 2 du Traité d'Amsterdam ? Rien n'est moins sûr. Il est vrai que certains considèrent que dès lors que les départements d'outre-mer sont inclus dans la catégorie plus large des R.U.P., la question se pose en des termes différents du fait de leur regroupement avec Madère, Les Açores ou les Canaries. Or, ces dernières régions disposent de compétences plus étendues que celles des départements d'outre-mer et notamment d'un réel pouvoir législatif. Dès lors, l'extension aux départements d'outre-mer de telles prérogatives n'aurait pas pour effet de leur faire quitter la catégorie des R.U.P. puisque des collectivités ayant déjà des attributions de ce type y figurent.

Ce raisonnement par analogie n'a que les apparences de la justesse. En effet, les dispositions de l'article 299 § 2 du Traité d'Amsterdam s'appliquent aux “ *départements français d'outre-mer* ”, c'est-à-dire, si l'on reprend le raisonnement fait par l'arrêt Hansen, les territoires couverts par l'article 73 de la Constitution. La solution aurait peut-être été différente si le Traité avait énuméré chacun des quatre départements d'outre-mer, comme cela avait d'ailleurs été proposé. Dès lors, l'appartenance à la catégorie des R.U.P. est liée à la qualité de département d'outre-mer.

Cette question a souvent été débattue par la doctrine qui s'est notamment appuyée sur l'exemple de Saint-Pierre et Miquelon pour dire que la qualité de département d'outre-mer n'entraînerait pas nécessairement ipso facto l'intégration communautaire. En effet, la départementalisation de l'archipel en 1976 a pu s'accompagner de son maintien sur la liste des P.T.O.M. figurant en annexe IV du Traité. Mais on ne peut tirer aucun enseignement de cet exemple. Plus encore, les institutions communautaires ont rapidement demandé à la France que le régime applicable à Saint-Pierre et Miquelon soit rendu compatible avec le droit européen. C'est justement pour éviter cet inconvénient, et sous la menace d'une action en manquement, que les autorités françaises décidaient en 1985 de donner à ce territoire le statut d'une collectivité “ *sui generis* ” de l'article 72. Cet exemple renforce donc au contraire le lien entre statut départemental et intégration communautaire. C'est aussi parce que la Corse, outre la collectivité de l'article 72 créée en 1982, conserve l'existence de deux départements de droit commun que l'intégration au territoire communautaire de l'île n'a jamais pu être sérieusement contestée.

Dès lors, il nous apparaît certain que la remise en cause du statut départemental aurait des incidences sur l'intégration communautaire des départements d'outre-mer. Si plusieurs personnes indiquent que tout est possible par la voie de la renégociation des traités qui est en théorie toujours permise, il faut être prudent quant aux chances de succès d'une telle renégociation [31]. A cet égard, toute solution institutionnelle interne qui, en remettant en cause la départementalisation, irait dans le sens d'une autonomie politique

accrue risquerait d'être exploitée à Bruxelles par certains de nos partenaires qui verraient le gain budgétaire potentiel immédiat d'une telle opération, en particulier au titre des fonds structurels. La situation tendue du budget communautaire, aujourd'hui soumis à la pression croissante des besoins nés de l'accession des nouveaux Etats-membres de l'Union européenne, fournit un contexte défavorable à toute renégociation.

Une autre option, présentée d'ailleurs par certains, consisterait en une sortie des départements d'outre-mer du cadre d'intégration communautaire pour opter pour la position de P.T.O.M. où ils pourraient disposer d'un statut fiscal et douanier qui ne serait plus soumis aux obligations européennes. Mais, la conséquence de ce choix serait la perte irrémédiable du bénéfice des politiques communautaires qu'il s'agisse de la P.A.C. ou des fonds structurels. Or, si l'on compare pour ce dernier point sur la période passée, les crédits dont ont disposé respectivement les départements d'outre-mer et les autres collectivités d'outre-mer (qui ne bénéficient que du seul fonds européen de développement - F.E.D.), l'écart est d'environ 1 à 10 par habitant au profit des premiers. Notre conviction est que le développement économique des départements d'outre-mer, dans les années à venir, dépend largement des fonds structurels.

De plus, les avantages de l'intégration communautaire dépassent le seul cadre financier. Outre l'engagement des départements d'outre-mer dans une démarche de modernisation, elle offre des protections réelles face au mouvement de mondialisation de l'économie. Il suffit ici de réfléchir quelques instants à la force de la position de négociation des producteurs antillais de bananes si ceux-ci avaient dû faire face à l'offensive américaine sans appartenir à l'Union européenne. De plus, en matière de coopération économique régionale, l'appartenance des départements d'outre-mer à l'espèce communautaire constitue un attrait réel pour les entreprises des Etats-voisins qui souhaitent disposer d'un accès au marché intérieur et pour lesquelles le respect des règles d'origine impose qu'une part de la valeur ajoutée des produits soit réalisée dans un des départements d'outre-mer.

[20] - Rappelons également que la compétence reconnue à la Communauté européenne en matière de délimitation des zones de pêche au titre de la politique commune constitue une difficulté supplémentaire à la conclusion d'accords entre les départements d'outre-mer et leurs voisins sur ce sujet. [

21] - Ainsi l'annexe XXXII de la Convention de Lomé de 1990 prévoit dans une déclaration commune sur la coopération régionale entre les Etats ACP, les PTOM et les DOM environnants que " les parties contractantes encouragent une plus grande coopération régionale dans les Caraïbes, l'Océan Pacifique et l'Océan Indien ... Les parties contractantes invitent les parties contractantes intéressées à se consulter sur le processus visant à promouvoir cette coopération et à prendre, dans ce contexte, conformément à leurs politiques respectives et à leur situation spécifique dans la région, des mesures permettant des initiatives dans le domaine économique, y compris le développement des échanges commerciaux ainsi que dans les domaines social et culturel ..." De même, la décision POSEIDOM du 22 décembre 1989 évoque dans sa motivation que, "le développement de diverses composantes d'une même zone géographique, aux contraintes et caractéristiques similaires, devrait passer notamment par la mise en œuvre de projets régionaux communs, quel que soit leur statut à l'égard du droit communautaire". [

22] - Le projet était libellé de la manière suivante : "Le régime des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi ; un statut particulier sera conféré à chaque département d'outre-mer par une loi votée sur proposition ou après avis du conseil général ; ce statut définira, notamment, les conditions dans lesquelles le conseil général de chacun des départements sera habilité à administrer et régler librement les questions d'ordre local de son département dans l'ensemble de la République française, à donner son avis sur tous les problèmes économiques, techniques et sociaux concernant ce département, à proposer des adaptations locales des textes d'application des lois de la République" cité par F. MICLO "Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République" Economica 1982.

[23] - Le dernier alinéa de l'article 64 du projet était alors rédigé comme suit : “ le régime législatif et l'organisation administrative interne peuvent faire l'objet, en ce qui concerne les départements d'outre-mer, de mesures d'adaptations par voie législative ou réglementaire ” Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution de 1958 - Tome I p. 491

[24] - Même document - Tome II p. 439 et 440

[25] - M. Debré, dans ce passage, évoque la situation tant des quatre départements d'outre-mer que celle des départements d'Algérie

[26] - Il convient ici de rappeler que le Conseil Constitutionnel ne s'est plus prononcé sur l'interprétation à donner de l'article 73 depuis sa décision du 25 juillet 1984, si l'on met à part la décision du 25 juillet 1990 qui traite de la question des compétences respectives du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire pour procéder aux mesures d'adaptation dans les départements d'outre-mer.

[27]- Rappelons que le premier alinéa de l'article 72 de la Constitution prévoit que : "les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi"

[28] - François LUCHAIRE : "La décentralisation dans les départements d'outre-mer" AJDA 1983 p. 122.

[29] - Cf. position défendue par la Commission devant le C.J.C.E. au cours de la procédure de l'affaire "Hansen" du 10 Octobre 1978

[30] - Le nouvel article 76 qui était proposé était libellé comme suit : "lorsque deux collectivités territoriales ont le même territoire, leur administration peut être assurée par un même conseil dans les conditions définies par la loi".

[31] - Renégociation qui permettrait notamment de conserver les avantages de "droit commun" que constituent en particulier les fonds structurels

TROISIEME PARTIE :

De nouvelles responsabilités au service du développement

La troisième partie de ce rapport, après celles consacrées à l'état des lieux dans les départements d'outre-mer et aux marges de manœuvre laissées par la Constitution de 1958 et l'article 299 § 2 du Traité d'Amsterdam, présente un certain nombre de propositions.

Ces préconisations sont toutes animées d'une même volonté. Elles doivent pouvoir être mises en œuvre dans des délais rapides, la plupart d'entre elles pouvant utilement trouver leur place dans la future loi d'orientation, dont le projet devrait être déposé par le Gouvernement devant le Parlement avant la fin de cette année. Elles vont dans le sens d'une responsabilisation accrue des collectivités locales des départements d'outre-mer. **Après avoir conquis la liberté en 1848, obtenu le principe d'égalité en 1946, les départements d'outre-mer doivent bénéficier aujourd'hui d'une responsabilité plus grande .**

Mais cette accession à des pouvoirs accrus dans la conduite des affaires locales, même si elle est synonyme d'un surcroît de démocratie locale, n'est pas une finalité en soi. Elle ne se conçoit qu'**au service du développement de nos départements et d'une amélioration du bien être de nos populations.** Pour autant, quelle que soit l'ampleur des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales, le développement économique des départements d'outre-mer demeurera fortement dépendant des mesures adoptées au niveau central. Les principales règles qui organisent l'activité de nos entreprises et délimitent le cadre de leurs actions, en matière de fiscalité, de droit social, commercial ou autres, resteront, en effet, de la compétence de l'Etat.

Aussi, **même si dans le cadre de ce rapport**, compte tenu de la lettre de mission qui nous a été adressée, **il ne nous appartient pas de nous prononcer sur les règles précises qu'il conviendrait d'adopter ou de maintenir en faveur du développement économique de nos départements, l'enjeu est trop crucial pour ne pas être évoqué .** D'ailleurs, dans chacun des départements visités, la grande majorité de nos interlocuteurs, alors même qu'ils connaissaient les limites posées par la lettre de mission, ont insisté sur les éléments propres au développement économique.

A cet égard, sans entrer dans des détails techniques pour lesquels d'autres missions ont été mandatées, nous préconisons que les décisions qui seront adoptées se conforment à quelques principes.

En premier lieu, il est évident que la situation de nos économies justifie pleinement la mise en œuvre de décisions dérogeant au droit commun. En revanche, les différences profondes qui peuvent exister entre chaque département d'outre-mer devraient conduire le Gouvernement à envisager la mise en place de mesures adaptées à chaque situation.

Par ailleurs, les acteurs économiques des départements d'outre-mer ont besoin de perspectives de moyen terme suffisamment prévisibles. Un investisseur s'engage souvent dans des opérations pour lesquelles il

doit être raisonnablement sûr de l'environnement juridique et fiscal à cinq ou dix ans. Les décisions qui seront prises en la matière devront l'être au moins pour ces durées.

Enfin, toutes ces mesures doivent être d'une application simple pour être efficace. Chacun doit pouvoir facilement appréhender celles dont il peut bénéficier, sans risque a posteriori de découvrir qu'une limite ou une exception s'appliquait à son cas.

Sur le fond, ces mesures doivent répondre à deux constats. Premièrement, nos économies sont directement confrontées à des concurrents dont les coûts du travail sont sans commune mesure avec les nôtres. Aussi, il est souvent vital pour nos entreprises de bénéficier d'allègement ou d'exonération de charges sociales patronales. Toutefois, de tels allègements n'ont de sens que s'ils permettent une meilleure insertion dans les circuits commerciaux régionaux ou s'ils assurent une protection de nos marchés domestiques. Elles doivent donc être principalement ciblées sur les secteurs exposés à la concurrence internationale. Cette nécessité est encore plus forte pour les entreprises qui démarrent leur activité. De nombreux porteurs de projets voient leurs initiatives contrariées par une impossibilité d'accéder au crédit, par des capitaux propres insuffisants ou des charges trop élevées. Un soutien particulier doit leur être apporté, tant en termes d'aide au démarrage en leur permettant de constituer un fonds de roulement, que par le biais d'allègements supplémentaires de cotisations sociales.

Deuxièmement, les conditions dans lesquelles les investisseurs s'engagent dans nos départements sont souvent plus difficiles. Le coût des investissements est majoré par l'éloignement ou les conditions locales d'accès au crédit. La perception des risques encourus par des investisseurs non locaux peut être disproportionnée à leur réalité. Aussi, l'encouragement de l'investissement doit être promu par des mesures fiscales adaptées. Une action d'ampleur doit être conduite pour soutenir ces investissements. **Un système efficace de défiscalisation doit encourager les initiatives. Il devra désormais s'inscrire dans la durée**. Néanmoins, là encore, les mesures à prendre doivent être différenciées selon les secteurs concernés. Des mesures identiques peuvent ne pas convenir de la même manière à chaque domaine d'activité. En outre, des garde-fous doivent être instaurés afin d'éviter la reconduction des abus du passé. En plus du renforcement des garde-fous existants, **les exécutifs des collectivités locales géographiquement concernées devraient être saisis pour avis avant toute délivrance d'agrément pour les projets d'investissement** dépassant un certain seuil. Cette formalité supplémentaire garantirait la cohérence des investissements sur le territoire considéré.

Le cadre des mesures nécessaires au développement économique de nos départements étant fixé, il convient de présenter nos préconisations en matière d'institutions locales. Celles-ci s'articulent autour de plusieurs axes. En tout premier lieu, nous proposons la mise en place d'une institution nouvelle, le Congrès, qui réunirait les deux assemblées départementale et régionale et pourrait se voir confier certaines attributions. Ensuite, les compétences des collectivités locales doivent être accrues dans un certain nombre de domaines. Corrélativement, cette augmentation des responsabilités locales doit s'accompagner d'une répartition plus claire des champs de compétences entre les différents niveaux de collectivités et d'un assainissement durable de leurs finances. Par ailleurs, nous préconisons certaines adaptations aux textes applicables outre-mer et un accroissement de l'efficacité des services de l'Etat. Enfin, la question des relations entre les départements d'outre-mer et l'Europe doit faire l'objet d'améliorations profondes.

1 - LA CREATION DU CONGRES : LA VOIE D'UNE EVOLUTION STATUTAIRE TRANSPARENTE ET DEMOCRATIQUE

A défaut de pouvoir modifier l'article 73 de la Constitution, les changements institutionnels éventuels, y compris la simple mise en place d'une assemblée unique, ne peuvent être mis en œuvre dans l'immédiat. Pourtant, la nécessité d'une plus grande coopération entre les deux collectivités, régionale et départementale est partout évidente. Surtout, il nous a semblé de notre devoir de tracer des perspectives d'évolution organisant de façon sereine et réfléchie un processus d'évolution institutionnelle pour nos

départements. Ce double objectif, apprentissage du travail en commun par les deux assemblées locales et évolution choisie et non subie par nos populations, trouve sa concrétisation dans une nouvelle institution – **le Congrès** – réunion des deux assemblées délibérantes. Il pourrait avoir une ou plusieurs sessions obligatoires chaque année, en fonction de ses compétences. Il serait convoqué par un arrêté conjoint des deux présidents. Il adopterait ses délibérations à la majorité absolue de ses membres. Il serait alternativement présidé par le Président de chacune des deux assemblées.

Cette institution serait créée dans toutes les régions monodépartementales d'outre-mer. Bien entendu, si la Réunion, comme le souhaite la majorité de ses élus, ou d'autres départements d'outre-mer à l'avenir, voyaient la création d'un deuxième département sur leur territoire, la forme que prendrait alors le Congrès devrait être nécessairement revue.

Les compétences du Congrès seraient les suivantes.

Tout d'abord, il constituerait **l'instance de décision de droit commun dans les hypothèses où des compétences demeureraient partagées entre la région et le département**, malgré les propositions de regroupements présentées dans ce rapport. Ainsi, le Congrès serait compétent pour la politique des transports et la gestion de certaines attributions en matière de logement (notamment la détermination des règles d'utilisation des FRAFU). De même, en matière de coopération régionale, le Congrès pourrait périodiquement faire le point des actions engagées par les différentes collectivités et définir des domaines d'action privilégiés pour les collectivités publiques concernées. Il déciderait de l'utilisation du fonds de coopération régionale et désignerait le délégué local pour ladite coopération (cf. infra). De plus, le Congrès serait chargé de superviser et encourager les politiques de contractualisation entre collectivités régionale et départementale dans tous les cas où elles décideraient d'entreprendre un projet en commun.

Le Congrès se verrait également reconnaître une responsabilité particulière en matière **d'aménagement du territoire** institutionnalisant de la sorte le partenariat entre la région et le département. Ainsi, le schéma d'aménagement régional, en cas d'incapacité du conseil régional à l'adopter, deviendrait de la compétence du Congrès. De même, les futurs schémas de service pourraient être arrêtés par le Congrès en association avec les services de l'Etat concernés. La réunion du Congrès serait précédée de celle des deux commissions permanentes afin de préparer ses travaux.

Le Congrès pourrait également consacrer une de ses réunions à l'organisation d'un débat général sur les principales politiques des deux collectivités. Ensuite, compte tenu de la solennité de cette instance, il se prêterait particulièrement bien à l'adoption de **propositions et d'avis adressés au Gouvernement** concernant le développement économique et social ou le fonctionnement des services publics de l'Etat dans nos départements.

Mais surtout, lieu privilégié de l'apprentissage du travail en commun par les deux assemblées, le Congrès pourrait, à notre sens, devenir l'institution qui, à terme, aurait la responsabilité de proposer les évolutions statutaires que souhaiteraient nos populations.

De nombreuses personnes rencontrées dans les départements d'outre-mer et surtout dans les départements français d'Amérique se sont prononcées en faveur d'une évolution du cadre statutaire, impliquant la plupart du temps, implicitement ou explicitement, la sortie du cadre départemental.

Mais tous, partisans comme adversaires de cette évolution, ont insisté sur le fait qu'un tel changement statutaire ne pouvait être envisagée que dans la plus grande transparence et selon un processus démocratique impliquant la consultation préalable de nos concitoyens. Ils rejoignaient ainsi, parfois en s'y référant explicitement, l'orientation qu'avait indiquée le Président de la République lors de son déplacement en Guyane le 23 novembre 1997 : *“ le volet institutionnel n'appelle pas une réforme du statut de la Guyane. Elle est un département et, sauf à ce que les Guyanais en décident autrement, elle le restera.*

Ce consensus sur une “*voie démocratique*”, preuve de maturité et de sens des responsabilités vis-à-vis de nos populations, doit être mis en exergue. En tant qu’élus des départements d’outre-mer, nous y souscrivons évidemment sans réserve. Encore faut-il que les textes en organisent les modalités juridiques et surtout que soient précisées, sans aucune ambiguïté, les conditions politiques qui assureraient qu’un tel processus soit réellement transparent et démocratique.

S’agissant des modalités juridiques, elles ne nous paraissent pas présenter de difficultés insurmontables et à notre sens relèvent d’une simple loi.

D’abord, les deux assemblées réunies en Congrès pourraient, à une majorité qualifiée qui serait par exemple celle des 3/5èmes de ses membres, décider de proposer un nouveau cadre statutaire. **C’est donc au Congrès que reviendrait la responsabilité d’initier le processus conduisant à une éventuelle évolution statutaire.**

Cette proposition serait soumise au Gouvernement qui serait tenu de l’examiner dans un délai déterminé, par exemple de trois mois. Ce délai serait de nature notamment à lui permettre de consulter diverses autorités sur le schéma institutionnel esquissé, comme par exemple le Conseil d’Etat afin que cette proposition du Congrès, éventuellement modifiée sur la base des concertations menées, puisse déboucher sur un projet de loi. En cas d’échec ou de refus, le gouvernement serait évidemment tenu de motiver sa position.

Si le Gouvernement décidait de saisir le Parlement d’un projet de loi, le Congrès serait au préalable consulté pour avis. Ce projet de loi préciserait le libellé de la question qui serait posée aux populations locales et les modalités pratiques de leur consultation. Une fois la loi adoptée par le Parlement, la consultation serait organisée dans le département concerné. Si ces populations acceptaient le changement de statut proposé par la loi, le processus de révision institutionnelle serait alors engagé sans délai.

Un tel schéma ne nous paraît pas requérir à ce stade un changement du texte de la Constitution. De telles consultations à caractère référendaire de populations d’outre-mer sur leur avenir statutaire ont déjà été organisées sous la Vème République. D’ailleurs, le référendum du 11 avril 1976 à Mayotte, en application de la loi du 31 décembre 1975, fut jugé conforme à la Constitution par le Conseil Constitutionnel.

Pour la mise en œuvre de ce processus, d’autres conditions nous paraissent requises.

3 Tout d’abord, il est fondamental que le choix des populations intervienne en toute connaissance de cause. C’est la responsabilité du gouvernement et du Parlement, mais avant tout, des élus locaux.

Pour qu’il en soit ainsi, il convient que la proposition émanant du Congrès soit sans ambiguïté sur l’option qu’il entend proposer au gouvernement et au Parlement d’abord, aux populations ensuite. Devront ainsi être, d’emblée précisées les réponses aux deux questions majeures qui sous tendent l’organisation de l’outre-mer français.

La première est relative au régime juridique applicable en droit interne sachant que le choix est forcément binaire.

La première alternative est celle de l’identité législative qui repose sur un principe simple : les lois s’appliquant en métropole, s’appliquent aussi dans les départements d’outre-mer, sauf exceptions dûment motivées. Certes, ce régime a ses contraintes. Il est clairement à l’origine de la censure par le Conseil Constitutionnel en 1982 du projet d’instauration dans les départements d’outre-mer d’une assemblée unique. A l’inverse, ces contraintes limitent la possibilité pour l’Etat d’écarter les départements d’outre-mer du bénéfice de législations, notamment sociales, au seul motif de leur coût pour les finances publiques. En effet, formellement, pour qu’une loi ne s’applique pas dans les départements d’outre-mer,

il faut qu'y figure une mention expresse d'exclusion soumise à l'avis du conseil d'Etat et, en cas de saisine, au contrôle du Conseil Constitutionnel.

Le deuxième régime, qui s'applique dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, est celui de la spécialité législative. Son principe est l'inverse du précédent. A l'exception des lois dites de souveraineté (compétences régaliennes de l'Etat), la législation métropolitaine ne s'applique pas sauf mention expresse d'applicabilité. Dans ce cadre, les assemblées locales peuvent être dotées d'une organisation particulière et de compétences étendues allant jusqu'à l'exercice d'un réel pouvoir législatif. Inversement, la plupart des dispositifs sociaux métropolitains (R.M.I, S.M.I.C., prestations familiales) ont pu, par ce biais, ne pas être étendus aux territoires d'outre-mer ou l'ont été sous une forme édulcorée avec un niveau de prestation très inférieur.

A ce titre, il nous appartient de dissiper l'illusion selon laquelle il existerait un " *statut de l'article 72* ", permettant de dépasser le choix entre identité et spécialité législatives. Outre-mer, seules deux collectivités sont aujourd'hui régies par l'article 72 de la Constitution (les départements d'outre-mer relevant de l'article 73, les territoires d'outre-mer de l'article 74 et la Nouvelle-Calédonie du nouvel article 76) : Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon. Leur régime juridique n'en est pas moins complètement différent. Saint-Pierre et Miquelon obéit au principe d'identité législative (" *la loi est applicable de plein droit à la collectivité territoriale* " - article 22 de la loi du 11 juin 1985 régissant le statut de Saint-Pierre et Miquelon) et Mayotte à celui de la spécialité (" *les lois nouvelles ne s'appliquent à Mayotte que sur mention expresse* " - article 10 de la loi du 24 décembre 1976 relative au statut de Mayotte).

La deuxième question majeure quant à l'organisation de l'outre-mer français est celle relative aux implications vis-à-vis de l'Europe. A cet égard, comme nous l'avons déjà démontré, la sortie du statut départemental entraînerait immédiatement la sortie du territoire communautaire compte tenu des dispositions de l'article 299 §.2 du Traité d'Amsterdam. Il en serait évidemment de même pour une proposition d'évolution statutaire qui opterait pour un régime de spécialité législative. Cependant, on peut envisager un statut d'identité législative fondé sur l'article 72 de Constitution dès lors que l'objectif serait justement la sortie de l'Union européenne. On trouve un précédent avec Saint-Pierre et Miquelon dont le statut juridique s'apparente à un département d'outre-mer mais qui, pour échapper aux contraintes communautaires notamment en matière de pêche, a opté en 1985 pour un statut de collectivité de l'article 72. En contrepartie, l'archipel ne bénéficie bien sûr pas des fonds structurels.

1 La nécessaire transparence qui doit accompagner toute évolution institutionnelle ne serait pas totalement satisfaite si ce processus était conduit par des élus qui n'ont pas été mandatés pour ce faire. Il ne saurait y avoir d'évolution statutaire en catimini ou organisée dans le secret des antichambres ministérielles. Les élus qui auraient à conduire une telle entreprise doivent avoir été choisis en toute connaissance de cause par les populations concernées.

Or, précisément, l'instauration d'un Congrès auquel serait confié un pouvoir d'initiative en la matière lève une telle objection. Il suffit pour cela que **la procédure que nous avons décrite ne soit mise en œuvre qu'après le prochain renouvellement complet des assemblées régionale et départementale, soit en 2004.** Les candidats pourront ainsi faire connaître leur intention en cas de proposition d'évolution statutaire. Ils seront même inévitablement conduits à se prononcer dans la mesure où cette compétence sera explicitement contenue dans leur mandat de conseiller général ou de conseiller régional, c'est-à-dire de membre du Congrès. Ainsi, le débat sur l'évolution statutaire pourrait s'ouvrir, dans les départements où il existe, dès 2001, au moment du renouvellement de la moitié des conseils généraux.

D'ailleurs, outre le respect de cet impératif de transparence, le délai ainsi ouvert serait aussi l'occasion de voir fonctionner le Congrès et de dresser un premier bilan de son action. Cette période pourra aussi être mise à profit pour qu'élus et citoyens nouent un véritable dialogue sur les questions statutaires permettant de conforter la démocratie locale et de dissiper toutes les zones d'ombre. Ainsi un débat autour de l'instauration possible d'une assemblée unique pourra se tenir. Partisans et adversaires de cette solution en conviennent tous, l'assemblée unique ne se résume pas à une problématique d'architecture

institutionnelle. D'autres questions restent en suspens. La première est celle du régime juridique induit par une assemblée unique. Celle-ci n'est, en effet, pas dissociable d'un exécutif unique et donc des compétences qui pourraient être exercées par ce dernier. De même le mode de scrutin d'une telle assemblée doit être choisi entre différentes possibilités dont aucune ne fait l'objet d'un consensus. L'équilibre des pouvoirs doit également être préservé. Enfin, la création d'une assemblée unique suppose au préalable un renforcement substantiel et durable de la situation des communes, sous peine de les placer rapidement dans une position de dépendance contraire aux exigences de la démocratie locale.

2 **Il doit aussi être tout à fait clair que chaque département d'outre-mer serait libre d'engager ou non un tel processus.** Ainsi, l'ouverture de cette option reconnaît les différences existantes entre chacun d'entre eux. Il est, en particulier, apparu au cours de la mission que ces problèmes institutionnels se posaient en termes moins aigus à la Réunion. Dès lors, à terme, **la voie de la différenciation entre les départements d'outre-mer à travers l'idée d'un "statut à la carte" serait ouverte.** Un département qui ne souhaiterait pas de modification statutaire ne saurait être entraîné sur un tel chemin sans l'assentiment de la majorité de ses élus et de sa population.

2 - L'ACCROISSEMENT DES RESPONSABILITES LOCALES : CONDITION DU DEVELOPPEMENT DE NOS DÉPARTEMENTS

Une plus forte différenciation entre les départements d'outre-mer apparaît aujourd'hui nécessaire pour mieux prendre en compte les spécificités de chacun d'entre eux. L'accroissement des compétences confiées à nos collectivités locales permet de répondre à cette volonté. Chacune d'entre elles pourra exercer de manière différente les attributions transférées afin d'appréhender les situations particulières auxquelles elle est confrontée. L'utilisation concrète de ces compétences et la pratique institutionnelle aboutiront à terme à une différenciation effective. Cet accroissement de compétences devrait concerner le développement économique et social, l'aménagement du territoire, la coopération régionale et l'éducation et la culture.

2.1- De nouvelles responsabilités en matière économique et sociale

2.1.1 - De nouveaux instruments de développement au profit de la région

Le rôle de la collectivité régionale en matière de **planification économique** doit être renforcé. La définition d'une stratégie de développement à moyen terme est une nécessité pour les départements d'outre-mer. Elle introduit des éléments indispensables de lisibilité de l'action publique pour les agents économiques. Elle facilite la coordination des actions entreprises par les différentes collectivités locales. Elle offre un cadre structuré pour la négociation avec les autres partenaires : Etat pour les contrats de plan, Communauté européenne pour la mise en œuvre des fonds structurels.

A ce titre, la région aurait la charge d'élaborer un plan régional de développement déterminant les objectifs à moyen terme en matière économique, sociale et culturelle. Ce document devrait coïncider pour sa durée avec l'exercice des contrats de plan Etat-région. Le S.A.R. serait élaboré ensuite à la lumière des orientations ainsi dégagées.

Ce nouvel instrument serait également renforcé par les nouvelles attributions de gestion dans le domaine du développement économique et social. Nous proposons que l'Etat puisse confier aux collectivités régionales des départements d'outre-mer l'exercice des compétences en matière **d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques de la mer et de son sous-sol**. Pour l'instant, comme on le sait, l'article L 4433-15 du code général des collectivités territoriales prévoit que les conseils régionaux sont consultés sur les projets d'accords internationaux portant sur la zone économique exclusive se situant au large de leurs côtes. Il s'agirait ici de leur transférer progressivement les compétences, peut être en distinguant secteur par secteur. Comme l'article 49 de la loi du 4 janvier 1993 l'a prévu pour Saint-Pierre et Miquelon, les conditions de ces transferts de compétences pourraient

être définies par un cahier des charges arrêté par l'Etat en consultation avec les conseils régionaux et approuvé par décret en Conseil d'Etat. Il devrait être également prévu de pouvoir mettre en place à l'avenir une redevance sur les autorisations d'exploration ou d'exploitation que les autorités régionales seraient amenées à délivrer une fois les compétences transférées à l'instar du système mis en place par la loi de finances pour 1998 en faveur de Saint-Pierre et Miquelon.

2.1.2 - Un accroissement des responsabilités dans le secteur du logement

Il convient de renforcer les responsabilités des collectivités locales des départements d'outre-mer et d'accroître leurs moyens d'action.

Il apparaît nécessaire d'étudier le renforcement des pouvoirs des conseils départementaux de l'habitat (CDH) et de les associer davantage à la gestion des crédits provenant de la L.B.U. En particulier, le comité permanent du CDH pourrait participer plus activement à la politique menée à ce titre. On pourrait envisager à terme que les crédits de la L.B.U. soient gérés directement par le département. Mais une telle opération n'est pas facile à mettre en œuvre et nécessite certainement un examen complémentaire approfondi au préalable. Elle suppose notamment le transfert des services compétents de la DDE. En revanche, les C.D.H., à travers leur comité permanent qui serait à l'avenir présidé par un élu, peuvent d'ores et déjà être davantage associés à la conduite des actions pour promouvoir une gestion plus souple et plus adaptée des crédits logements. En particulier, les C.D.H. doivent intervenir dans la définition des produits, celle-ci intervenant en concertation avec les services compétents de l'Etat. De même, les C.D.H. pourraient être désormais, coprésidés par le préfet et le président du conseil général. Enfin, le C.D.H. pourrait aussi arrêter la programmation de la L.B.U. et voir ses pouvoirs de réglementation étendus.

Le secteur d'intervention le plus urgent est clairement celui de la maîtrise foncière et de la limitation de son coût dans les opérations de construction de logements sociaux. L'outil très prometteur que constituent les F.R.A.F.U. doit être généralisé dans les quatre départements d'outre-mer. Mais il apparaît également indispensable de lui donner une structure plus permanente que celle dont il dispose actuellement et qui repose uniquement sur des engagements contractuels. De plus, les décisions d'engagement des crédits correspondants doivent relever désormais de la responsabilité de la région et du département, compte tenu du fait que ces deux collectivités contribuent au fonds. Aucune de ces deux collectivités ne peut être absente du secteur du logement : il répond à la vocation d'entretien du lien social dont la responsabilité relève du conseil général, il est essentiel pour l'aménagement du territoire qui constitue une attribution majeure de la région. Dès lors, l'exercice des compétences en matière de F.R.A.F.U. qui concernaient aussi bien les décisions individuelles d'attribution que la détermination des dépenses éligibles au fonds relèveraient de la compétence du Congrès. Les services de l'Etat prêteraient alors leur assistance à la conduite de ces actions.

2.1.3 - Un nouvel instrument dans les domaines de l'eau et de l'assainissement

La question de l'approvisionnement en eau et de sa qualité dans les départements d'outre-mer constitue un enjeu majeur pour leur développement économique et social. Le constat général fait aujourd'hui est inquiétant tant en termes quantitatifs que qualitatifs. Outre les impératifs de santé publique, la question de la répartition de la ressource entre les différents utilisateurs (agriculteurs, particuliers) est également très présente. Les problèmes d'assainissement doivent aussi être maîtrisés pour éviter qu'un jour ils constituent une menace grave pour l'environnement dont les effets notamment économiques en matière de fréquentation touristique pourraient être catastrophiques.

Diverses réflexions ont été engagées depuis quelques mois par le ministère chargé de l'environnement et le secrétariat d'Etat à l'outre-mer pour créer dans les départements d'outre-mer une structure équivalente à celle des agences de bassin existant en métropole. Une vaste concertation a été conduite sur ce sujet outre-mer dans les dernières semaines.

La création de cette nouvelle structure nous paraît nécessaire. Celle-ci pourrait être compétente dans les domaines suivants : connaissance des ressources en eau et de leurs usages, assistance technique au fonctionnement des ouvrages, actions d'information à l'égard des utilisateurs, participation à la programmation et au financement de travaux. Cette nouvelle structure aurait comme ressources la future taxe générale sur les activités polluantes (T.G.A.P.) qui devrait être mise en place en l'an 2000, ainsi qu'un certain nombre d'aides de la part de l'Etat. La question de la création d'une éventuelle redevance qui n'existe pas aujourd'hui dans les départements d'outre-mer doit encore faire l'objet d'une concertation locale. En tout état de cause, elle ne pourrait être instituée sans que les populations aient été au préalable convenablement informées du service rendu en matière d'assainissement. Cette structure pourrait néanmoins disposer de ressources substantielles permettant de développer les actions à mener en ce domaine, soit directement, soit en attribuant des aides aux collectivités locales. En termes institutionnels, et compte tenu de l'objectif de responsabilisation que nous poursuivons, **nous recommandons que la nouvelle structure se voit doter d'un statut d'établissement public local**, et non relevant de l'Etat comme les agences de bassin existant en métropole. Il devrait être rattaché au département, en raison de l'objet de ses missions (aspect social, maintien de liens de solidarité notamment entre les communes). Plusieurs questions institutionnelles doivent encore faire l'objet d'études et de concertation : lien de ce nouvel établissement public avec les comités de bassin existant aujourd'hui, rôle de l'Etat dans la nouvelle structure, définition des attributions pour ne pas porter atteinte aux compétences exercées par les collectivités locales notamment en matière de maîtrise d'ouvrage.

Le schéma ainsi défini mérite d'être précisé. Surtout, il nous semble que rien ne devrait empêcher qu'il soit différencié entre les différents départements d'outre-mer. Ainsi, en Guyane, plusieurs personnes se sont exprimées en faveur d'une conception large des missions qui pourraient être confiées à la nouvelle structure pouvant aller jusqu'à la gestion de diverses installations, voire la maîtrise d'ouvrage des travaux à effectuer. De même, le souhait a été émis qu'elle s'intéresse également au traitement des déchets et à la gestion de certaines installations de production d'énergie renouvelable. La suite des travaux à accomplir sur ce thème devra prendre en compte ce souhait et ainsi privilégier une approche différenciée.

2.2- Des instruments plus performants en matière d'aménagement du territoire

La modification de plusieurs des instruments existants aujourd'hui en accroissant les responsabilités des collectivités locales des départements d'outre-mer est de nature à améliorer la situation dans plusieurs secteurs intéressants directement ou indirectement l'aménagement du territoire.

2.2.1 - La réforme du fonds d'investissement pour les routes et les transports (F.I.R.T.)

Il apparaît tout d'abord indispensable de clarifier juridiquement les fonctions respectives de la région et de l'Etat dans la gestion de ce dispositif. Il s'agirait ici de mettre en harmonie la logique financière et la logique patrimoniale et faire ainsi de la région le maître d'ouvrage des travaux effectués sur les routes nationales dans les départements d'outre-mer. Deux approches sont possibles : soit déroger aux règles habituelles de la maîtrise d'ouvrage publique et confier à la région la maîtrise d'ouvrage sans que lui soit accordée la propriété des infrastructures, soit engager immédiatement un processus de transfert de patrimoine de l'Etat à la région des routes nationales. La première solution est sans doute la plus facile à mettre en œuvre à court terme et ne nécessite qu'une dérogation aux règles de droit commun, déjà prévue en 1985, mais qu'il nous paraît cependant plus prudent de réaliser par la loi. Rien n'empêcherait cependant que soit d'ores et déjà engagé le processus de déclassement de la voirie routière qu'impliquerait l'hypothèse du transfert de propriété. Sans être hostiles à cette solution, nous avons cependant été sensibles aux délais que suppose une telle opération. En particulier, elle nous paraît impliquer un transfert d'une partie des moyens dont dispose aujourd'hui la D.D.E. au profit de la collectivité régionale. Plus globalement, la question du transfert des propriétés de la voirie pose celle de la collectivité compétente pour gérer les routes nationales et départementales. Plusieurs propositions nous ont été faites de confier la gestion de l'ensemble de la voirie à une des deux collectivités, une telle mesure présentant l'avantage de la simplification. Toutefois, comme précédemment en matière de logement, nous avons ici le sentiment que les questions de routes et de transport devraient continuer de constituer des compétences

partagées dans le contexte actuel. En effet, tant la région au titre de l'aménagement du territoire que le département pour une compétence qui entretient le lien de solidarité entre les différentes communes ne peuvent se désintéresser complètement de ce secteur. Aussi, le F.I.R.T. nous paraît devoir relever du mécanisme de gestion partagée devant être assuré par le Congrès.

Néanmoins, d'autres réformes doivent être effectuées sur le F.I.R.T. En premier lieu, on peut s'interroger sur les règles d'affectation actuelle. L'existence d'une part de 10 % *désaffectée* au bénéfice de la région pour lui permettre de réaliser des investissements en dehors du secteur des routes et des transports a été contestée par nombre de nos interlocuteurs. On peut dès lors s'interroger sur le maintien de ce mécanisme. De même, la possibilité d'utiliser le F.I.R.T. pour combler d'éventuels déficits de fonctionnement ne paraît pas légitime au regard de l'objet d'instrument d'investissement auquel correspond ce fonds. Dès lors, nous proposons de supprimer ce dernier dispositif.

En revanche, il nous paraît important de réserver une part prioritaire du F.I.R.T. au développement des transports urbains et interurbains. La loi fixerait un pourcentage minimal et maximal de la part réservée obligatoirement à cet objectif dans le F.I.R.T., étant entendu que les deux assemblées locales, réunies en Congrès, s'accorderaient chaque année pour arrêter le taux retenu. De même, d'autres dépenses que les simples dépenses d'investissement seraient éligibles à ce titre et des subventions d'exploitation pourraient être versées au titre de ce contingent "*transports*", aussi bien à destination des transports urbains qu'interurbains.

De même, nous préconisons **la mise en place d'un syndicat mixte regroupant les deux collectivités régionale et départementale pour gérer un certain nombre d'attributions en matière de transports urbains et interurbains**. En particulier, cet organisme, à l'instar du Syndicat des transports parisiens, gérerait l'ensemble de l'attribution des licences d'exploitation pour les transporteurs, y compris en matière de transports urbains.

Cette procédure unilatérale par laquelle le syndicat mixte attribuerait ces licences échapperait aux règles mises en place par la loi Sapin qui ne s'applique qu'aux seules dévolutions contractuelles de la gestion du service public à un opérateur. C'est ce que le Conseil d'Etat a indiqué dans son avis de mars 1995 à propos des autorisations délivrées par le Syndicat des transports parisiens aux exploitants de la région Ile de France. Cette solution permettrait d'écarter l'application de la loi Sapin aux transports de voyageurs dans les départements d'outre-mer qui apparaît tout à fait inadaptée à la situation de ce secteur où le très grand nombre de professionnels rend impossible la pratique des mises en concurrence préalables. De plus, le syndicat mixte, alimenté en partie par le F.I.R.T., pourrait gérer certains mécanismes d'aides à la profession, telles que les actions de formation, d'encouragement au regroupement ou d'incitation au départ à la retraite. Il pourrait également assister les communes en matière de transports urbains. Ce syndicat serait placé sous l'autorité des deux assemblées réunies en Congrès, s'agissant de l'exercice d'une compétence partagée. La mise en œuvre de ce dispositif suppose également qu'il soit dérogé aux dispositions de la LOTI.

2.2.2 - Le renforcement des instruments de planification territoriale et d'occupation de l'espace

Plusieurs réformes doivent être ici préconisées.

Tout d'abord, il convient de **donner au S.A.R. les moyens de jouer son rôle en matière de planification de l'espace**. En premier lieu, pour éviter certaines situations de blocage actuel, il conviendrait de prévoir que si la région ne peut parvenir à élaborer un document, la question soit alors obligatoirement portée devant les deux assemblées, régionale et départementale, réunies en congrès qui confieraient à une commission mixte le soin de déterminer un projet de S.A.R. dans un délai défini. Si les deux assemblées ne s'accordaient pas pour arrêter ce document, le préfet pourrait alors l'approuver.

En second lieu, si un S.A.R. existe il doit pouvoir être appliqué, en particulier dans l'hypothèse où un P.O.S. contraire serait maintenu par une commune. La solution consisterait alors à priver d'effet les dispositions du P.O.S. qui ne respecteraient pas les termes du S.A.R., interdisant par voie de conséquence la délivrance d'autorisations individuelles (permis de construire...) sur la base du P.O.S. De plus, le préfet, sur saisine du président du conseil régional ou du conseil général, se verrait reconnaître le pouvoir de provoquer à tout moment une révision du P.O.S. qui contreviendrait aux orientations contenues dans les S.A.R. Faisant usage de cette procédure, le préfet mettrait en demeure le maire intéressé d'engager les opérations nécessaires à la révision du P.O.S. En cas de carence de celui-ci dans un délai dûment précisé, le préfet pourrait alors passer outre et décider lui-même de l'engagement de ces procédures.

La question des "50 pas géométriques " reste aujourd'hui sensible et l'intervention rapide des décrets d'application de la loi du 30 décembre 1996 apparaît indispensable. Plus fondamentalement, il serait nécessaire d'envisager le transfert des agences de mise en valeur de ces zones de l'Etat vers les collectivités locales. La région, compte tenu de sa responsabilité principale en matière d'aménagement du territoire, aurait vocation à gérer ces agences qui deviendraient alors des établissements publics locaux.

Enfin, **la question des terres en Guyane** doit trouver une solution. Celle-ci passe nécessairement par la mise en place d'un système efficace de transfert de propriété des terres de l'Etat vers d'autres propriétaires (agriculteurs, particuliers, collectivités locales). Il ne peut ici s'agir bien évidemment que d'un processus long. Mais, il apparaît indispensable de donner rapidement un signal politique fort sur ce sujet par la définition du système chargé de mettre en œuvre ce transfert et des principes d'attribution des terres qu'il suivrait (partage entre les différents attributaires possibles, cas de cessions gratuites ou onéreuses, structures d'aide à la viabilisation...).

2.3- Des compétences accrues dans les affaires internationales et la coopération régionale

Le renforcement de la coopération régionale constitue pour les départements d'outre-mer un enjeu majeur pour leur développement économique et l'affirmation de leur identité. Nos propositions nécessitent une véritable révolution culturelle et traduisent une nouvelle forme d'insertion dans les régions qui nous entourent. De plus, les départements constituent un atout réel pour la politique étrangère de la France dans les régions où ils sont situés. Le transfert de nouvelles compétences à ces départements permettra à l'action de la France de se trouver démultipliée dans ces zones.

De plus, faire des départements d'outre-mer des acteurs plus présents du jeu international régional ne peut aussi que renforcer la légitimité de la présence de la France. Une telle orientation prend toute son importance dans le cadre du développement de la francophonie. Rappelons à cet égard que le français est la langue de travail de la C.O.I. dont le traité institutif signé à Victoria est également rédigé dans *"la langue de Molière "*. De même, au sein de l'A.E.C., la francophonie s'étend à d'autres Etats (Haïti, Sainte-Lucie, Dominique) et le français est une des langues de travail de l'organisation, à égalité avec l'anglais et l'espagnol. L'enjeu est ici aussi important pour la France que pour les départements d'outre-mer.

Les propositions que nous présentons ici concernent deux sujets différents : les moyens d'expression des départements d'outre-mer dans la vie internationale et le renforcement des instruments de coopération régionale mis à leur disposition.

2.3.1 - Davantage de moyens d'expression dans la vie internationale

Comme on l'a vu précédemment, la conclusion de certains accords internationaux permettrait aux départements d'outre-mer d'approfondir la coopération régionale avec leurs voisins. Des domaines tels que la pêche ou les conventions fiscales, apparaissent à cet égard particulièrement sensibles. Or, il est aujourd'hui impossible de permettre aux départements d'outre-mer de conclure des accords

internationaux, l'obstacle se situant moins dans les dispositions de l'article L. 1112-5 du code général des collectivités territoriales que dans leur statut constitutionnel.

Aussi, pour sortir de cette impasse apparente, nous proposons que les pouvoirs suivants soient confiés aux collectivités locales des départements d'outre-mer.

D'abord, **les conseils généraux et régionaux des départements d'outre-mer doivent se voir reconnaître un pouvoir général de proposition** en ce domaine. De la même manière qu'ils peuvent aujourd'hui le faire pour des normes internes, la possibilité leur serait reconnue de saisir les autorités compétentes de l'Etat d'une demande tendant à ce que des négociations soient ouvertes avec tel ou tel Etat sur le sujet de leur choix. On pourrait d'ailleurs étendre ce pouvoir de proposition aux projets d'actes communautaires. Rien ici n'interdit à la collectivité concernée de contribuer également à ce qui pourrait constituer, si l'Etat en était d'accord, les éléments essentiels du futur mandat de négociation.

Ensuite, **le président du conseil régional ou du conseil général devrait se voir délivrer par les autorités de la République un pouvoir pour négocier des traités ou des accords**, dans tous les domaines possibles, soit avec un ou plusieurs Etats étrangers, soit avec une organisation internationale, que celle-ci soit ou non régionale. La signature et l'approbation ou la ratification des traités ou accords ainsi conclus interviendraient cependant dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution. Dans une telle hypothèse, il reviendrait à l'exécutif ainsi désigné de négocier l'accord dans les limites du mandat fixé et avec le soutien des services du ministère des affaires étrangères.

De même, si la solution précédente n'était pas retenue dans une négociation déterminée et si l'accord négocié concerne une compétence régionale ou départementale, un représentant du président du Conseil régional ou du Conseil Général devrait obligatoirement participer à la délégation française. Ainsi, les départements d'outre-mer pourraient exprimer en amont leur avis sur le texte en préparation et, plus globalement, seraient associés à l'action internationale de la France. Cette réforme ne constituerait pas une nouveauté complète puisque la circulaire du Premier ministre du 12 mai 1987 prévoyait déjà que le ministre des affaires étrangères puisse appeler un des élus des départements d'outre-mer à participer à la délégation participant à des négociations intéressant directement leur collectivité. Toutefois une reconnaissance par la loi d'une telle possibilité contribuera à rendre ce dispositif plus facilement et couramment utilisable.

De plus, les collectivités locales des départements d'outre-mer se verraient reconnaître **le pouvoir de conclure des "arrangements administratifs" dans les domaines de leur compétence avec les administrations des Etats des régions les entourant ou avec des organisations régionales**. Ces arrangements qui, comme leur dénomination le rappelle, couvrent des accords ayant un caractère technique, devraient respecter les engagements internationaux de la France et seraient soumis au contrôle de légalité du représentant de l'Etat. Les collectivités locales pourraient conclure dans les mêmes conditions des accords avec leurs homologues étrangères. Ces nouvelles dispositions seraient aussi l'occasion de permettre aux départements d'outre-mer d'utiliser les instruments et les procédures prévus au Code général des collectivités territoriales et qu'ils ne peuvent aujourd'hui employer comme nous l'avons vu en première partie compte tenu de la rédaction restrictive de ces dispositions. De plus, la mise en place de cette possibilité de conclusion "*d'arrangements administratifs*" nécessiterait de pouvoir déroger pour les départements d'outre-mer aux dispositions de l'article L.1112-5 du code général des collectivités territoriales.

A ce titre, des commissions mixtes permanentes devraient être mises en place avec la plupart des Etats voisins des régions concernées. Constituées sur une base bilatérale, elles formeraient le cadre institutionnel dans lequel ces différents accords pourraient s'intégrer. Des mécanismes de suivi auxquels participeraient tous les acteurs intéressés (Etat, collectivités locales, socioprofessionnels...) seraient également établis, des réunions périodiques permettant de faire le point sur les projets engagés et de réfléchir au lancement de nouvelles initiatives.

S'agissant de la **participation des départements d'outre-mer aux organisations régionales**, il n'est pas possible de leur permettre d'y adhérer directement. Cela serait contraire à leur statut constitutionnel actuel [32]. En revanche, trois améliorations apparaissent possibles. D'abord, on peut envisager le principe de la représentation de la France par un élu des départements d'outre-mer et non plus par un fonctionnaire de l'Etat au sein de ces organisations. Tel est déjà le cas à l'A.E.C., mais pas à la C.O.I. Un tel principe pourrait là aussi figurer dans une loi et non simplement résulter d'une pratique.

Il conviendrait cependant d'éviter de placer les élus des départements d'outre-mer en porte à faux dans de telles instances. Le remède passe ici par une meilleure préparation dans l'élaboration de la position de la France et par une modification de l'organisation du travail et de la coopération entre les services diplomatiques et les exécutifs locaux concernés. A cet égard, des contacts aussi bien sur les principes et les objectifs de la politique conduite par la France dans ces régions, que sur des questions plus techniques doivent être organisés de façon beaucoup plus systématique. De même, l'information des départements d'outre-mer par les services diplomatiques pourrait être développée. Enfin, il est nécessaire que la France adhère aux organisations régionales intéressant les départements d'outre-mer dont elle est encore aujourd'hui absente. Une fois l'adhésion obtenue, il est dans notre esprit acquis que la France y serait représentée par l'exécutif régional ou départemental de l'un des départements d'outre-mer, ce principe devenant la règle de droit commun.

Plusieurs des suggestions que nous venons de faire sont déjà mises en œuvre par un autre territoire de la République française : la Polynésie française. On ne manquera pas dès lors de poser la question de la conformité à la Constitution de cette opération dans laquelle les nouveaux pouvoirs ici confiés aux départements d'outre-mer ne sont aujourd'hui exercés que par un territoire d'outre-mer. Deux arguments juridiques peuvent ici fonder une telle réforme. D'abord, dans la décision du 9 avril 1996 où il examinait la conformité à la Constitution de ce dispositif pour la Polynésie française, le Conseil Constitutionnel l'a validé en relevant notamment qu'il respectait les obligations prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution. Il a de plus admis la constitutionnalité de ces mécanismes, sans se référer à la notion d'organisation particulière prévue à l'article 74 de la Constitution pour les territoires d'outre-mer. Ensuite, l'adaptation des règles de droit commun est justifiée par la différence fondamentale qui existe entre les collectivités locales des départements d'outre-mer et celles de la métropole en matière de coopération régionale, la plus importante d'entre elles étant certainement que cette coopération ne peut, la plupart du temps, se faire qu'avec des Etats et non d'autres collectivités locales.

2.3.2 - Des instruments renforcés de coopération régionale

D'ores et déjà, la proposition que nous avons faite pour permettre aux collectivités locales des départements d'outre-mer de conclure des "*arrangements administratifs*", dans leurs domaines de compétence, devraient accroître substantiellement leurs moyens de coopération régionale, surtout si ceux-ci s'inscrivent dans le cadre des commissions mixtes permanentes précédemment évoquées. De même, l'adaptation des dispositifs prévus par le code général des collectivités territoriales pour permettre aux départements d'outre-mer de les utiliser va dans le même sens.

Il serait également souhaitable de mettre en place des **structures de coordination opérationnelle en matière de coopération régionale** associant régulièrement les administrations de l'Etat, les élus locaux des départements d'outre-mer et les organisations socioprofessionnelles de ces départements. Ces structures, qui devraient être organisées sur une base régionale (Caraïbes, Guyane, Océan Indien), se réuniraient localement pour permettre d'informer l'ensemble des partenaires sur les projets en cours et essayer d'articuler des coopérations conjointes sur certains sujets. Ces structures pourraient se réunir régulièrement et feraient ainsi le point de l'ensemble des actions de coopération conduites dans une zone donnée. Les départements d'outre-mer seraient ainsi pleinement associés à la politique conduite. Cette structure aurait son équivalent à Paris qui se réunirait sur une base annuelle et selon les mêmes règles de composition que la structure locale. Cet ensemble aurait vocation à se substituer aux organes mis en place par le décret du 13 juillet 1990.

S'agissant du F.I.C . et des compétences aujourd'hui dévolues au préfet de la Guadeloupe, **il nous apparaît nécessaire de décentraliser ce fonds** dont l'utilisation serait décidée conjointement par les assemblées, régionale et départementale, réunies en Congrès. Un tel fonds serait créé dans chaque département d'outre-mer. Les crédits de l'Etat qui y seraient affectés seraient complétés par les contributions des diverses collectivités locales. Ce fonds pourrait servir à financer des projets de coopération régionale, notamment initiés par le secteur associatif. Chaque département se doterait également d'un délégué local à la coopération régionale, désigné par le Congrès et chargé d'animer ce processus en nouant les contacts nécessaires pour ce faire. Il devrait notamment entretenir des liens de coopération opérationnelle avec les administrations de l'Etat engagées localement dans ce processus.

Enfin, il apparaît important d'accroître la coopération régionale notamment dans les domaines de la culture, de l'enseignement, de la formation, de l'environnement et des transports. Pour parvenir à des résultats plus probants dans ce domaine, nous disposons déjà d'instruments performants (université, centres de recherche ...). Il convient de leur donner davantage de moyens à cet égard. Les ressources des fonds structurels communautaires doivent pouvoir être utilisées pleinement au service des objectifs de la coopération régionale des départements d'outre-mer. Il paraît ici important à la fois de développer l'enseignement de langues étrangères dans les départements d'outre-mer et de diffuser le français chez nos voisins.

R.F.O. doit pouvoir jouer un rôle stratégique dans ce domaine et son nouveau statut doit lui permettre une meilleure insertion dans son cadre régional. Aussi, R.F.O. doit pouvoir mieux inscrire son action internationale dans la programmation de son activité. A cet égard, cette société pourrait s'appuyer sur les compétences du Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement et être associée aux structures de coopération régionale évoquées précédemment. De même, devraient être explorés les moyens d'associer davantage les acteurs privés de la communication à cette démarche. R.F.O. doit pouvoir aussi développer son offre de programmes régionaux et poursuivre la politique de conclusion de partenariats avec les autres chaînes de la région. Le volet " radio " de son activité - média universel par excellence - doit être particulièrement mis au service du développement de cette activité internationale.

La question des visas mérite aussi d'être abordée. Si ceux-ci se justifient, pour des raisons de sécurité, ils ne doivent pas pour autant constituer une entrave au développement de la coopération régionale. Il convient d'édicter une liste de personnes pré-identifiées, appelées à se rendre fréquemment dans les départements d'outre-mer et pour lesquelles les formalités de visas seraient simplifiées. Cette procédure accélérée concernerait en priorité les hommes d'affaires, les universitaires, les étudiants et les artistes mais également les sportifs de haut niveau.

2.4- De nouvelles responsabilités dans les domaines de l'éducation et de la culture

L'une des caractéristiques les plus marquées, partagée par tous nos départements, réside sans doute dans la profondeur et la vivacité de nos identités. La découverte, dans le cadre de la préparation de ce rapport, de réalités très diversifiées dans chaque département n'a pu masquer un point commun fondamental de nos quatre univers : l'enracinement de nos cultures. L'histoire et la géographie se liguent, chez nous, pour forger notre identité. Aussi, s'il existe des domaines dans lesquels il est non seulement légitime, mais même indispensable que de plus larges compétences soient exercées au niveau local, ce sont ceux de l'éducation et de la culture.

2.4.1 - L'adaptation de la politique éducative

Dans le domaine de l'éducation, l'association des collectivités locales doit être plus systématique. Elles doivent être associées dès le stade de la programmation par la possibilité qui leur serait laissée d'adopter un plan de développement des cultures locales et de la langue créole. A cet égard, les collectivités des départements d'outre-mer doivent pouvoir proposer librement des activités éducatives complémentaires facultatives.

La prise en compte de l'histoire des départements d'outre-mer et de leur environnement géographique doit être plus systématique dans la définition des programmes scolaires. Ainsi, la possibilité, afin d'aider au renforcement de la coopération régionale, de choisir comme deuxième langue vivante des langues de l'environnement régional (en particulier pour la Réunion avec le Tamoul, le Mandarin, le Malgache ou l'Arabe, par exemple) doit être renforcée.

Les collectivités locales déjà responsables de la construction, de l'entretien et du fonctionnement matériel des lycées et collèges, doivent être plus associées à la définition de la politique éducative. Ainsi, elles doivent recevoir **la compétence de la définition de la carte scolaire et de la répartition des emplois d'enseignants** entre les différents établissements. Elles doivent également intervenir dans l'orientation des enseignements dispensés, permettant par exemple, de mettre davantage l'accent sur le renforcement de filières techniques indispensables au développement de nos régions.

Mais l'enseignement, notamment supérieur, doit aussi être l'occasion d'une plus grande coopération régionale. Pour atteindre un niveau suffisant et une reconnaissance minimale, l'enseignement universitaire ne doit pas se confiner dans un environnement trop étroit. L'occasion de lui permettre d'atteindre une masse critique suffisante pour lui assurer une pleine reconnaissance scientifique peut être fournie par l'ouverture vers l'environnement régional. Nos universités doivent accroître leur spécialisation, plutôt que d'essayer d'assurer, avec des moyens insuffisants, les enseignements académiques traditionnels, et ouvrir leurs cours aux élèves des pays voisins. La formation universitaire des élites des Etats voisins assurée par notre système éducatif national est riche de promesses de retour sous forme de coopération et de rayonnement de la culture et de la langue françaises.

Dans le cadre des questions d'éducation et de culture, celles relatives aux langues créoles sont essentielles. Il ne s'agit pas d'opposer le français aux créoles, condamnant l'une à n'être que la langue coloniale quand les autres seraient les idiomes de la libération. Car aucune langue n'a par sa seule nature le monopole d'expression de l'oppression ou de la justice, de l'histoire ou de la création. Et c'est bien le plurilinguisme qui est un fondement de l'identité des sociétés des départements d'outre-mer. En ce sens, la reconnaissance des créoles doit constituer une étape forte de leur développement local et national, et un vecteur important de coopération internationale avec les mondes créoles de la Caraïbe et de l'Océan Indien.

De même que les départements d'outre-mer doivent avoir une place dans les instances de la francophonie, les créoles ne doivent pas être oubliés. En particulier, l'usage du créole dans les premières classes fréquentées par les jeunes élèves (maternelle et cours préparatoire) faciliterait le passage du milieu familial au milieu scolaire. A cet égard, il semble nécessaire d'organiser, **pour les enseignants de ces classes "pré-scolaires", un recrutement particulier destiné aux seuls créolophones**. D'une manière générale l'enseignement du créole doit pouvoir être plus répandu. Ainsi, de même qu'il existe depuis 1993 à l'Université des Antilles et de la Guyane des diplômes de langues et cultures régionales - option créole, la création d'un C.A.P.E.S. de créole pourrait être envisagée. Le législateur devrait également prendre acte de la possibilité d'enseigner le créole, en tant que matière facultative, en élargissant le champ de la loi du 11 janvier 1991 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux aux créoles. La possibilité de se former à l'enseignement d'une langue créole devrait être ouverte aux étudiants des Instituts Universitaires de Formation des Maîtres des départements d'outre-mer.

2.4.2 - L'inscription des politiques culturelles dans un cadre élargi

La dimension culturelle des quatre départements d'outre-mer a toujours dépassé les frontières de leur étroite géographie. Notre culture est nourrie de l'ouverture aux cultures voisines. Elle est enrichie du métissage d'apports de plusieurs continents. La culture est donc, par essence, un domaine ouvert à la coopération régionale et internationale. La présence des départements d'outre-mer dans les circuits de la coopération culturelle doit être développée à plusieurs niveaux.

En premier lieu, les liens culturels entre les quatre départements d'outre-mer, et en particulier entre les trois départements français d'Amérique, **doivent être encouragés**. Le développement de l'idée d'une évolution spécifique de chacun des départements d'outre-mer ne doit pas conduire à les enfermer dans un repli identitaire stérile. Au contraire, le développement de relations entre eux est une condition à la mise en œuvre d'actions d'envergure régionale ou internationale en leur permettant, par des économies d'échelle, de résoudre le problème de leur dimensionnement réduit.

C'est donc dans ce premier cadre que des politiques de développement du patrimoine artistique et linguistique doivent être développées. Deux instituts de langues créoles pourraient ainsi être créés aux Antilles et à la Réunion, pour l'étude, la promotion, l'enseignement et la diffusion des créoles de chacun.

La deuxième dimension de la coopération culturelle réside dans son inscription dans un environnement régional. A cet égard, il est essentiel **d'intégrer cette dimension régionale dans tous les projets de structures régionales**. Celles à réaliser sont nombreuses et concernent tous les aspects d'une véritable politique culturelle.

Dans le domaine du livre et de la lecture, la réalisation de médiathèques caribéennes, comme l'organisation de salons du livre ouverts sur la région, faciliteraient les liens culturels régionaux. Cette volonté pourrait aussi se traduire par une aide publique à la traduction entre le français et les langues parlées dans les deux régions ainsi qu'un soutien à l'édition locale, notamment pour les livres destinés à la jeunesse et aux scolaires. La coopération pourrait même prendre la forme de résidences d'écrivains et d'artistes de l'environnement régional dans des centres culturels de rencontre.

De telles relations culturelles doivent également être développées dans les domaines du spectacle, danse, théâtre, musique, par l'organisation de festivals ouverts sur l'environnement et le soutien aux structures permanentes de spectacle et d'art des départements d'outre-mer. Cette coopération doit prendre un relief particulier dans le domaine du patrimoine. Un soutien renforcé doit être accordé à la réalisation de musées de dimension suffisante pour être ouverts aux pays de la région. De même, la réalisation de deux "*ethnopoies*", aux Antilles et à la Réunion, doit être privilégiée. Ils rassembleraient des chercheurs, des universitaires et toutes personnes intéressées dans un lieu ouvert de recherche, et de confrontation, sur l'étude des peuples et cultures de ces régions. Au-delà de ces réalisations de structures de coopération culturelle, les échanges dans la zone doivent être renforcés. A cette fin la politique de visas doit être assouplie. Des liens doivent être restaurés entre les structures culturelles des départements d'outre-mer et les centres culturels français installés dans les pays voisins. A cet égard, les réunions de zones, supprimées il y a quelques années, doivent être rétablies pour ces deux régions.

La troisième dimension de la coopération culturelle consiste en **l'intégration des départements d'outre-mer dans les instances de la Francophonie**. Les départements d'outre mer doivent se voir attribuer une place institutionnelle reconnue dans ce cadre, à côté de l'Etat français, sur un modèle voisin des compétences partagées Canada-Québec. Cette insertion permettrait de rééquilibrer la francophonie au profit de sa vocation purement culturelle au-delà des seuls liens interétatiques. Elle favoriserait également une ouverture accrue vers l'Amérique latine et vers l'Océan indien. Un prochain sommet de la Francophonie pourrait, symboliquement, se dérouler dans un département d'outre-mer.

Enfin, le dernier aspect de la coopération culturelle réside dans **les relations avec la France métropolitaine**. La présence de l'outre-mer dans la culture métropolitaine doit être renforcée. A de nombreux égards, la réussite du métissage dans nos sociétés locales peut jouer un rôle majeur d'exemplarité dans la constitution d'un modèle français de citoyenneté. L'amélioration de la connaissance de l'histoire des réalités de nos départements peut passer par le développement de structures (centres culturels, musées, librairies, galeries d'art et d'artisanat) et de manifestations saisonnières en métropole. Elles permettraient aussi une meilleure prise en compte collective de la présence effective des communautés des départements d'outre-mer sur l'ensemble du territoire métropolitain.

D'une manière générale, la diffusion culturelle entre les départements d'outre-mer et la métropole doit être améliorée par des aides spécifiques palliant le coût des transports. La réalisation de cette exigence passe également par l'amélioration de la diffusion outre-mer de la culture nationale et étrangère : France Culture et France Musique doivent être retransmises intégralement dans les départements d'outre-mer, une aide de l'Etat doit faire en sorte que le prix du livre soit le même qu'en métropole, et à diminuer celui de la presse écrite et du disque, et chaque commune doit pouvoir édifier sa médiathèque municipale avec l'aide du ministère de la culture.

3 - LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES : CONDITION D'UNE MEILLEURE LISIBILITE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Même si elle est proche de celle qui prévaut en métropole, la répartition actuelle des compétences, notamment entre la région et le département, dans nos départements d'outre-mer provoque des enchevêtrements préjudiciables. Dans ces conditions, et compte tenu des nouvelles compétences dont nous souhaitons qu'elles soient transférées aux collectivités des départements d'outre-mer, une nouvelle répartition doit être opérée.

Cette répartition doit assurer un partage entre le département et la région sur la base de blocs homogènes de compétences. La totalité des attributions relevant d'un domaine doit échoir à une même collectivité. Par ailleurs, chaque collectivité doit se spécialiser dans ses domaines d'intervention naturels.

Ainsi, le département doit être conforté en tant que collectivité de solidarité et de gestion, prenant en charge certains des problèmes sociaux actuels les plus épineux, tandis que la région doit approfondir son rôle de collectivité de planification et de préparation de l'avenir. Naturellement, ces préconisations valent tout particulièrement pour la situation actuelle des régions monodépartementales. Leur pertinence devrait être vérifiée dans l'hypothèse d'une "*bidépartementalisation*" dans l'une des régions.

3.1 - La région, collectivité du développement économique

Moins présente dans la gestion quotidienne des services publics, la collectivité régionale a un rôle fondamental dans la préparation de l'avenir. Elle a vocation à être responsable de la planification dans nos territoires, et à assurer l'intégralité des compétences dans le domaine économique.

La gestion du moyen terme passe en premier lieu par les **compétences en matière de planification**. La région doit voir ses compétences confirmées, et même renforcées en matière de schéma d'aménagement régional.

Son rôle dans la préparation de l'avenir doit également s'exercer dans le domaine économique. Le conseil régional doit définir les orientations de sa politique à moyen terme dans des programmes d'action, en particulier en matière touristique et agricole. Surtout, la région doit avoir l'exclusivité des compétences dans le domaine de l'intervention économique. Ce monopole signifie que les compétences actuellement exercées par les conseils généraux en matière de pêche (création et aménagements des ports maritimes de pêche et de commerce), en matière agricole (primes d'aménagement ou d'investissement) ou même en matière de tourisme devraient être attribuées aux régions. **La région sera donc seule compétente en matière d'aides économiques**. De même, toujours dans le domaine économique, les nouvelles attributions transférées par l'Etat en matière d'exploration et d'exploitation de la zone économique exclusive devront revenir au conseil régional.

3.2 - Le département, collectivité de la solidarité

Traditionnellement, en métropole comme outre-mer, le département joue un rôle essentiel dans la prise en charge d'un certain nombre de problèmes sociaux parmi les plus aigus. Ces domaines d'intervention en

font, par excellence, une collectivité de solidarité : à l'égard des populations en exerçant une action sociale primordiale, à l'égard des territoires en assurant une cohésion entre cantons par ses politiques de transport, de routes et d'aides diverses au désenclavement. Le département est, par essence, la collectivité qui offre à chacun, quelle que soit sa condition ou son isolement, sa part du progrès social ou de la croissance économique.

Aussi, il est indispensable de conforter les conseils généraux d'outre-mer dans leur rôle de cohésion sociale et territoriale. A cet égard, leurs compétences dans le domaine de l'action sociale et de l'aide sociale doivent naturellement être confirmées.

Dans un souci de plus grande cohérence de l'action publique **dans le domaine éducatif**, et compte tenu du renforcement des compétences des collectivités locales en la matière que nous souhaitons, **le conseil général devrait assurer l'ensemble des responsabilités** en ce domaine. C'est donc à lui que devrait revenir les nouvelles attributions en matière de politique scolaire, de même que la possibilité accordée aujourd'hui à la région, d'organiser des activités éducatives et culturelles afin de favoriser la connaissance des langues et cultures régionales. Mais au delà, l'unité de la compétence éducative nécessite également que le département exerce en matière de lycées les compétences actuellement assurées par la région. Cette dernière, en revanche, doit conserver ses attributions dans le domaine de la formation professionnelle.

Ce transfert représente des enjeux financiers considérables. Rapportés aux budgets des départements, les dépenses actuellement prises en charge par les régions pour les lycées sont très importantes :

| Année 1996 - en M. F. | Guadeloupe | Guyane | Martinique | Réunion | Total |
|--|-------------------|---------------|-------------------|----------------|---------------|
| Dépenses réelles totales des départements | 1 905 | 830 | 2 090 | 4 070 | 8 895 |
| Dépenses d'équipement scolaire des régions en investissement | 128 | 24 | 117 | 220 | 489 |
| Dépenses scolaires des régions en fonctionnement | 26 | 11 | 27 | 46 | 110 |
| Dépenses scolaires totales des régions | 154 | 35 | 144 | 266 | 599 |
| En pourcentage des budgets des départements | 8,08 % | 4,22 % | 6,89 % | 6,54 % | 6,73 % |

Ces enjeux financiers doivent, pour plusieurs régions d'outre-mer, être majorés dans la mesure où les investissements réalisés par les régions ne suffisent pas toujours à couvrir les besoins réels. Compte tenu de la pyramide des âges de nos départements, le nombre d'élèves en lycée est très supérieur à celui de la métropole : dans l'enseignement public, il est de 54 pour 1 000 habitant outre-mer contre 35 en métropole. Le rapport présenté à l'Assemblée nationale le 18 mars 1999 par MM Yves Durand et Jacques Guyard sur l'enseignement en Guyane fait état d'une progression attendue des effectifs scolarisés en lycée entre 1995 et 2003 de 270 %, nécessitant la construction de deux lycées par an.

Aussi, ce transfert de compétences doit être progressif et s'étaler, selon un plan fixé par le législateur, sur plusieurs années. Surtout, il doit évidemment s'accompagner d'un transfert intégral de la région vers le département des dotations de l'Etat chargés de compenser ces charges : la dotation régionale pour l'équipement scolaire en matière d'investissement et la part de la dotation générale de décentralisation correspondant aux dépenses de fonctionnement en matière d'enseignement. A l'heure actuelle, compte tenu des modes de calcul de ces dotations et du retard pris dans l'investissement en matière de lycées de certaines régions, la couverture des dépenses par ces aides de l'Etat est particulièrement favorable [33].

| Année 1996 - M.F | Guadeloupe | Guyane | Martinique | Réunion | Total |
|-------------------------|-------------------|---------------|-------------------|----------------|--------------|
| DGD enseignement | 19 | 4 | 18 | 28 | 69 |
| Taux de couverture | 72 % | 39 % | 66 % | 62 % | 63 % |
| DRES | 114 | 29 | 129 | 216 | 488 |

| | | | | | |
|--------------------|------|-------|-------|------|------|
| Taux de couverture | 89 % | 121 % | 110 % | 98 % | 99 % |
|--------------------|------|-------|-------|------|------|

Ce n'est qu'à la condition de ce transfert intégral que le département pourra faire face aux dépenses cumulées, et dans un avenir proche, fortement progressives, des collèges et des lycées. En outre, le poids de ce transfert justifie à lui seul que les nouvelles ressources envisageables pour les collectivités locales des départements soient en priorité affectées au budget des conseils généraux.

Dans le prolongement de ces compétences en matière éducative, les départements d'outre-mer doivent assurer la **responsabilité de la politique culturelle**. Là encore, tant les nouvelles compétences souhaitées par ce rapport que celles actuellement exercées par la région devraient être prises en charge par le département. Pour ces derniers, le transfert devrait concerner les bibliothèques et musées régionaux, les établissements d'enseignement de la musique, de la danse, de l'art dramatique ou des arts plastiques. Surtout, la compétence de l'étude, la conservation et la mise en valeur du patrimoine doit également revenir au département en totalité afin de garantir une homogénéité des politiques menées en la matière. Cette compétence en matière de protection du patrimoine concerne aussi le patrimoine naturel. D'une manière générale, compte tenu de sa dimension de collectivité de proximité, le département devrait assurer les compétences locales dans le domaine de l'environnement. Parmi celles-ci, s'agissant de la gestion de l'eau, les établissements publics locaux, dont nous préconisons la création, devraient relever du département.

4-LE RETABLISSEMENT FINANCIER : CONDITION DES LIBERTES LOCALES

A elles seules, les difficultés financières des collectivités d'outre-mer témoignent de la nécessité de réformer leur mode de financement afin de leur permettre d'assumer, sans une excessive contrainte financière, la totalité de leurs compétences.

Cette réforme deviendrait une exigence encore plus grande si le législateur choisit, ainsi que nous le suggérons, de renforcer les compétences de ces collectivités et de les conforter dans leur rôle d'acteurs responsables du développement de leur territoire. Enfin, cette nécessité correspond également à un besoin de rompre avec la situation passée : il convient à la fois d'assainir certaines situations difficiles mais aussi d'instaurer un mode de financement pérenne qui ne repose pas de manière trop forte sur la solidarité nationale.

La reconnaissance de la maturité des collectivités d'outre-mer, symbolisée par l'extension de leur pouvoir de représentation régionale, doit aussi être confirmée sur le plan financier. Cette confirmation doit se traduire de deux manières. D'une part, l'effort à consentir doit être partagé et non pas reposer sur la seule solidarité nationale. D'autre part, le soutien de l'Etat doit être confirmé et pérennisé.

4.1 - Un effort partagé par les départements d'outre-mer

Nos départements d'outre-mer, et leur population, dans la mesure de leurs facultés contributives, doivent être les premiers à montrer leur volonté d'assainir durablement la situation des finances locales. Cet effort passe, en particulier, par une amélioration du rendement du système fiscal actuel et par l'acceptation de nouvelles contributions.

4.1.1 - L'amélioration du système fiscal actuel

Le système fiscal actuel applicable aux départements d'outre-mer est caractérisé par le maintien de dérogations dont la justification originelle n'est plus systématiquement avérée.

a - L'amélioration de la fiscalité directe locale

Le pouvoir fiscal est, historiquement, la première conquête des Parlements sur les monarchies absolues. Il symbolise de manière profonde la réalité de la démocratie. Aussi, la démocratie locale s'apprécie notamment au poids que joue la fiscalité locale, dont les taux et certaines modalités sont arrêtés par les assemblées délibérantes de nos collectivités. L'amélioration de notre démocratie locale passe par un renforcement de la fiscalité directe locale, autorisant ainsi une plus grande autonomie dans leur gestion.

Or, cette fiscalité connaît un certain nombre de spécificités qui ne paraissent plus répondre à leurs objectifs initiaux. Ainsi, un abattement général de 40 % (voire 50 % dans certains cas) de la valeur locative des locaux d'habitation, servant de base d'imposition à la taxe d'habitation, est appliqué. De même, les occupants de logements dont la valeur locative n'excède pas 40 % (ou 50 % si le conseil municipal le décide) de la valeur locative moyenne des locaux d'habitation de la commune sont exonérés de taxe d'habitation et de taxe foncière.

L'amélioration constante de l'habitat dans les départements d'outre-mer non seulement amoindrit la justification de ces dérogations, mais en outre, en augmentant le niveau de la valeur locative moyenne des logements, accroît le nombre de ceux dont les occupants bénéficient d'une exonération totale. A l'inverse, l'aménagement de la réglementation est défavorable aux départements d'outre-mer pour ce qui concerne l'abattement pour charges de famille : il n'est que de 5 % de la valeur locative par personne à charge contre 10 à 25 % dans le régime de droit commun.

L'application de dispositions se rapprochant du droit commun en matière de taxe d'habitation et de taxes foncières permettrait ainsi à la fois de garantir un meilleur rendement de la fiscalité directe et de mieux assurer l'équité fiscale en tenant un plus grand compte de la composition du foyer fiscal dans des régions où la natalité est parfois encore très élevée. Le complément de ressources provenant de cet alignement des textes bénéficierait en totalité aux collectivités locales dans la mesure où ces abattements et exonérations ne font pas l'objet de prise en charge de la part de l'Etat. Le cas échéant, un droit d'option pourrait être laissé aux communes entre l'ancien et le nouveau système. Des études entreprises il y a quelques années, comparant l'application du régime métropolitain et celle du régime des départements d'outre-mer, montrent que l'augmentation du produit fiscal serait d'ailleurs modeste, en toutes hypothèses, inférieur à 10 %. Ce rapprochement du système de droit commun doit être progressif afin que la situation individuelle des contribuables concernés ne soit pas bouleversée du jour au lendemain.

Au-delà des réaménagements de textes, le système de la fiscalité directe locale doit être revu dans son mode de fonctionnement pratique.

En premier lieu, un effort important doit être entrepris par l'administration fiscale pour **recenser de manière systématique les logements imposables**. La méconnaissance des bases d'imposition entretient une inégalité injustifiable entre les contribuables identifiés et les occupants de logements non recensés. En outre, elle prive de ressources les collectivités locales, et, en tout premier lieu les communes, contraignant indirectement l'Etat à combler ce "*manque à gagner*" par un surcroît de dotation. Chacun aurait donc un intérêt réel à ce qu'un effort important soit entrepris en la matière, en particulier par l'actualisation des documents cadastraux, ou par leur établissement là où ils n'existent pas (communes de l'intérieur de la Guyane). Un travail de recensement entrepris dans quelques communes de la Réunion a permis une augmentation immédiate des bases communales pour la taxe d'habitation et le foncier bâti de 20 %.

En second lieu, **le recouvrement des impôts directs locaux** demeure insuffisant, en particulier en raison d'un adressage difficile. Le recensement plus systématique des logements imposables devrait aider les percepteurs dans leur travail de recouvrement de l'impôt. Mais l'amélioration de l'adressage suppose également la réalisation d'opérations matérielles de pose de plaques de rues.

b - L'amélioration des dispositifs propres aux départements d'outre-mer

v La taxe spéciale de consommation sur les produits pétroliers

Le mécanisme de la taxe intérieure sur les produits pétrolier (T.I.P.P.) en vigueur en métropole n'existe pas dans les quatre départements d'outre-mer. A la place de cette taxe, une taxe spéciale de consommation sur les produits pétroliers alimente les budgets des conseils régionaux et des conseils généraux des départements d'outre-mer. Créée pour combler le retard d'équipement, son produit est, pour l'essentiel, affecté à des investissements en matière routière (F.I.R.T.).

Les taux sont fixés par les conseils régionaux dans les limites du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers perçue en métropole. Les marges de manœuvre, quant à l'augmentation des taux qui devraient être systématiquement alignés sur ceux de la métropole, semblent assez réduites.

v le droit de consommation sur le tabac

Les cigarettes et produits assimilés destinés à être consommés dans les quatre départements d'outre-mer sont passibles d'un droit de consommation dont les taux permettent leur vente au détail à des prix égaux aux deux tiers (parfois 85 %) des prix de vente en métropole. Dans le cas des départements de la Guyane et de la Réunion, le produit de ces taxes est affecté aux budgets départementaux. Pour 1998, ces deux conseils généraux ont perçu à ce titre respectivement 11,4 et 153 M.F. En revanche, les sommes actuellement perçues par l'Etat aux Antilles au titre de la fiscalité sur le tabac sont faibles compte tenu de taux d'imposition très bas (7,3 M.F. en Guadeloupe, 8,4 M.F. en Martinique).

Dans la pratique, le prix du tabac est donc très sensiblement plus faible dans les départements d'outre-mer. Aucun impératif de santé publique ne justifie cette situation. **Il conviendrait donc de porter les taxes assises sur le tabac aux niveaux métropolitains.** Cet accroissement de la fiscalité sur le tabac est de nature à assurer aux conseils généraux des ressources non négligeables.

Surtout, la destination finale du produit de cette taxe doit être unifiée. **Les conseils généraux de la Guadeloupe et de la Martinique doivent également pouvoir bénéficier de ces recettes .**

4.1.2 - La création de nouvelles ressources

En complément de l'amélioration du système fiscal actuel, l'affirmation de l'autonomie accrue des départements d'outre-mer passe également par le développement d'outils fiscaux, naturellement élaborés par le législateur national, mais particulier à ces départements. Chaque année, des sommes très importantes quittent le territoire des départements d'outre-mer sous forme de mises dans des jeux de hasard, en particulier de la Française des jeux ou du Pari mutuel urbain. Ce transfert des départements d'outre-mer vers la métropole, évalué par exemple à 800 M.F. pour la Guadeloupe, ne profite pas au développement de ces territoires. Aussi, il ne serait pas illégitime qu'une partie de ces sommes puisse servir au développement local en étant maintenue par le biais d'une taxation. Contrairement à la situation qui prévaut en Polynésie française, ces sommes ne font l'objet d'aucune retenue fiscale. La loi pourrait ainsi **instaurer au profit des départements d'outre-mer un prélèvement sur les enjeux**, en fixant une limite maximale, mais dont le taux serait déterminé localement. Là encore, compte tenu du coût du transfert de compétences en matière de lycées qu'aura à subir le conseil général, la collectivité départementale devrait être destinataire de cette rentrée fiscale nouvelle, dont le taux doit être fixé en fonction des charges supplémentaires du département.

4.2 - L'Etat doit accompagner cet effort

Le soutien de l'Etat aux départements d'outre-mer est réel. En particulier, les dotations aux collectivités locales (d'un montant de 8 milliards de francs en 1999) sont dans leur ensemble sensiblement plus abondantes qu'en métropole. Ces transferts sont légitimes. La solidarité nationale s'exprime à l'égard de nos régions qui sont moins développées et qui bénéficient d'un pouvoir d'achat sensiblement plus bas.

Cette volonté de rattrapage a justifié la mise en place de mécanismes dérogatoires, très généralement favorables aux départements d'outre-mer, pour le calcul des dotations aux collectivités locales. Toutefois, l'Etat doit **veiller à ce que l'application d'un régime dérogatoire ne soit pas défavorable aux collectivités d'outre-mer**. Dans le cas inverse, l'exemple, même marginal, d'une dotation défavorable risque de masquer aux yeux des intéressés les avantages, largement majoritaires, de l'ensemble du système de dotations.

Or, si globalement les aménagements des règles de calcul des dotations de l'Etat favorisent les collectivités d'outre-mer, il se peut que ce ne soit pas le cas pour certains. En particulier, il n'est pas établi que l'application du droit commun pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement des communes serait moins favorable aux communes d'outre-mer que le régime actuel. Aussi, il semble nécessaire que le ministère de l'intérieur entreprenne une étude approfondie sur la comparaison des résultats des différents régimes applicables afin d'éviter de nourrir des suspicions infondées sur les particularités des régimes de l'outre-mer.

Ce système de dotations pourrait d'ailleurs être amélioré sur deux points qui sont ressentis négativement par les élus des départements d'outre-mer. Premièrement, la croissance démographique de ces régions n'est pas assez prise en compte. Ainsi, le code général des collectivités territoriales prévoit qu'en cas d'augmentation entre deux recensements de la population d'une commune, la dotation qu'elle perçoit est accrue d'un taux égal à 50 % du taux de croissance de la population. Il semble que ce taux puisse être augmenté de manière sensible afin de mieux intégrer la croissance démographique. La règle actuelle est particulièrement pénalisante pour des communes dans lesquelles la population peut être multipliée par plus de 1,5 entre deux recensements généraux, notamment en Guyane. **Aussi, une meilleure prise en compte des réalités démographiques de nos départements dans le calcul de la D.G.F est à la fois légitime et nécessaire**. En outre, le calcul de l'accroissement de la population entre deux recensements généraux ne devrait pas reposer de manière exclusive sur le nombre de permis de construire délivrés.

Deuxièmement, afin de garantir à l'outre-mer en général des dotations d'un montant suffisant, certaines sont intégrées dans une enveloppe "*outre-mer*" comprenant aussi les départements que les territoires d'outre-mer, dont le mode de calcul et la progression sont généralement favorables à ces collectivités. Toutefois, ce système, s'il garantit un montant global à l'outre-mer, génère des modifications de répartition, au sein de cette enveloppe, d'autant plus brutales que le nombre de collectivités est réduit. Ainsi, par exemple la prise en compte, légitime, des résultats du recensement de la population effectué dans les territoires d'outre-mer en 1996 a abouti à augmenter le montant de la D.G.F. des communes de ces territoires de 45 M.F. au détriment des communes des départements d'outre-mer. Les effets du recensement de 1999 sur la D.G.F. de l'an 2000 risquent d'être exactement inverses.

Aussi, s'il est nécessaire de maintenir la garantie qu'assure le mécanisme des quotes-parts destinées à l'outre-mer, il convient également de l'appliquer avec souplesse afin de ne pas pénaliser certaines collectivités du fait de la progression des dotations attribuées à certaines autres. Les articles correspondants du code général des collectivités territoriales [34] devraient **prévoir un mécanisme de sauvegarde garantissant à chaque commune une progression minimale de sa dotation, quelle que soit celle des autres collectivités au sein de l'enveloppe**.

5 - L'ADAPTATION DU DROIT : CONDITION DE L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Tenant pleinement compte des dispositions de l'article 73 de la Constitution, des adaptations à certains régimes de droit commun doivent pouvoir être introduites au profit des départements d'outre-mer. Celles-ci concernent les règles de gestion des agents des collectivités locales d'outre-mer, les dispositions applicables à la commande publique et la "*loi littoral*". La prise en compte des situations très spécifiques comme celle des communes de l'intérieur de la Guyane, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, nécessite aussi des solutions appropriées.

5.1 - Adapter les règles de gestion des agents des collectivités locales d'outre-mer

Les départements d'outre-mer connaissent une situation spécifique du fait de l'importance du nombre des agents des collectivités locales qui ne sont pas titulaires de la fonction publique territoriale. Bien que les statistiques sur le sujet soient souvent imprécises ou anciennes, on évalue le nombre des agents non titulaires à environ 30 000, représentant 68 % des personnels employés par les collectivités locales, ratio bien supérieur à celui constaté en métropole. L'essentiel de ces agents sont de catégorie C (près de 97 %), relèvent en général de la filière technique (75 %) et sont relativement anciens (plus de 65 % d'entre eux ont été embauchés depuis plus de dix ans, alors qu'en métropole deux tiers des agents non titulaires des collectivités locales ont été recrutés pour une durée inférieure à trois ans).

Ces valeurs moyennes recouvrent des disparités importantes. Ainsi, la proportion des non titulaires sur la totalité des agents des collectivités territoriales est de 57 % en Guadeloupe, 69 % à la Martinique, 71 % en Guyane et 75 % à la Réunion. La situation est également variable selon le niveau de collectivité, même si, en général, ces proportions sont plus élevées pour les communes (les non titulaires constituent 83 % des agents communaux de la Martinique et 80 % de ceux de la Réunion).

Or, cette situation est dénuée de toute base légale. L'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 interdit en effet aux collectivités locales de recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents, sauf exceptions très strictes (remplacement, vacance temporaire d'emploi...). L'importance des recrutements opérés par cette voie n'a cependant jamais été vraiment remise en cause, ce procédé permettant à la fois de soutenir l'emploi, voire de procurer une aide spécifique à des individus et des familles se trouvant dans une situation de réelle détresse sociale. Cette pratique, si elle est juridiquement irrégulière et a parfois couvert des recrutements contestables, a néanmoins permis de compenser certaines déficiences du système de protection sociale, particulièrement cruelles dans les départements d'outre-mer. Ces raisons expliquent pourquoi les préfets ont assez peu contesté ces pratiques devant le juge administratif.

Cette situation n'en est pas moins devenue aujourd'hui une question majeure pour les collectivités locales, justifiant que des solutions soient trouvées. En effet, l'incertitude juridique qui entoure la gestion de ces personnels est une source d'instabilité. L'absence de tout statut suscite l'inquiétude perpétuelle des agents provoquant souvent un climat social difficile. De même, la charge globale de ces personnels est lourde pour les budgets des collectivités locales. Enfin, la revendication d'obtenir soit la titularisation, soit seulement le bénéfice de la prime de vie chère est une source d'instabilité et fait peser sur les finances locales une menace constante.

Si l'on peut comprendre la légitimité des recrutements effectués dans le passé, cette pratique doit cesser pour l'avenir, les nouveaux agents recrutés devant répondre aux niveaux de qualification exigés par les règles statutaires de la fonction publique territoriale. De plus, l'existence de dispositifs plus performants d'aide sociale (RMI, CMU...) ne fait plus de l'embauche par une collectivité locale le moyen exclusif de disposer d'une protection sociale.

Toutefois, il convient de régler la situation des agents non titulaires en place. La solution de l'intégration doit être écartée : elle serait irrégulière car ne respectant pas les conditions de qualification posées par les textes relatifs à la fonction publique territoriale et constituerait un coût insupportable pour les finances locales. Aussi, une intervention législative nous paraît indispensable pour disposer d'une base juridique solide, les tentatives mises en œuvre localement par certaines collectivités de constituer des "*quasi-statuts*" étant contraires aux dispositions de la loi du 26 janvier 1984 (voir en ce sens la décision du Conseil d'Etat du 30 juin 1993 "*Préfet de la Martinique c/Commune de Sainte Marie* "). La loi devrait prévoir "*des statuts d'agents territoriaux contractuels*" dans lesquels seraient intégrés les non titulaires en fonction aujourd'hui, mais qui ne pourraient servir de cadre à de nouveaux recrutements. Toutefois, pour tenir compte des différences existant entre les départements d'outre-mer et du fait que les droits accordés aux agents concernés peuvent là aussi être différents, la loi renverrait à la conclusion d'accords locaux. La loi fixerait également certains principes généraux : nécessité d'un acte écrit d'engagement,

respect des droits et obligations fondamentaux, compétences des organes paritaires. De même, la question de l'octroi de la prime de vie chère aux intéressés devrait être abordée. Chaque département d'outre-mer définirait pour chacun des niveaux de collectivités - région, département, commune - le régime applicable aux agents non titulaires qui bénéficieraient ainsi d'un statut complet "à deux étages", le socle étant défini au plan national et les règles de gestion faisant l'objet d'une adaptation au plan local pour chaque département d'outre-mer. Ces règles seraient issues des négociations conduites à chaque niveau concerné par les collectivités locales et les organisations syndicales représentatives des agents non titulaires.

Une autre solution qui se cumulerait avec la précédente serait la mise en place d'un système d'incitation volontaire de départ et de retraite anticipée. D'après une étude faite à la Réunion, un dispositif du type de celui mis en place dans le secteur hospitalier (fonds d'accompagnement social pour la modernisation des établissements de santé - FASMO - créé par la loi du 19 décembre 1997) permettrait d'assurer le départ d'un nombre important d'agents non titulaires dans des conditions pécuniaires satisfaisantes pour les intéressés. Une étude complémentaire devrait définir avec précision les mécanismes à mettre en place pour parvenir à un dispositif allégeant les charges des collectivités locales tout en préservant les intérêts des agents concernés. Cette étude devrait notamment faire un bilan coût / avantages pour les finances locales d'une telle opération qui pourrait contribuer à desserrer la contrainte pesant sur les budgets de fonctionnement des collectivités locales et en particulier des communes.

Ces actions vis-à-vis des agents non titulaires ne doivent pas être exclusives d'autres initiatives. L'effort de formation apparaît ici indispensable à la fois pour accroître la qualification des agents locaux et leur permettre de répondre aux niveaux prévus par les règles de la fonction publique territoriale. A cet égard, nous la mise en place localement de centres de formation, qui, pour pouvoir disposer d'une masse critique, accueilleraient également des agents des collectivités locales et de l'Etat.

Enfin, notre dernière proposition en matière de fonction publique concernera les agents de l'Etat. Comme on le sait, ceux d'entre eux qui servent dans les départements d'outre-mer bénéficient d'avantages spécifiques - indemnités d'éloignement et primes de vie chère. Cette dernière pose une difficulté particulière dont le règlement dépasse les seules questions d'organisation de la fonction publique et nécessite une réflexion macro-économique d'ensemble. En revanche, le niveau de l'indemnité d'éloignement ne nous semble plus se justifier aujourd'hui. Conçue à une époque où l'affectation outre-mer était vécue comme une sujétion lourde, elle est devenue aujourd'hui un avantage financier considérable qui constitue un attrait majeur dans les départements d'outre-mer. Disons le crûment : nos départements n'ont pas besoin de fonctionnaires attirés par tel ou tel avantage pécuniaire, mais d'hommes ou de femmes éprouvant un intérêt réel pour l'outre-mer et souhaitant s'y investir professionnellement sans arrière-pensé. L'ampleur des défis à relever justifie l'affectation dans les départements d'outre-mer de personnels réellement motivés.

Ainsi, nous préconisons le plafonnement pour les mutations à venir de l'indemnité d'éloignement attribuée aux agents de catégorie A en service en métropole et recevant une affectation dans les départements d'outre-mer. Les sommes ainsi économisées doivent bénéficier directement à leur développement économique et social. Selon nous, elles pourraient être ainsi affectées à un fonds spécifique d'aide à la création et au fonctionnement des PME et des TPE, notamment pour servir de "relais" dans l'attente des versements en provenance des fonds structurels communautaires (cf. infra).

5.2 - Assouplir les règles applicables à la commande publique

Le poids de la commande publique est essentiel dans l'économie des départements d'outre-mer. Dès lors, il est indispensable de permettre l'accès le plus large possible à celle-ci pour les P.M.E. et les artisans, principaux créateurs d'emplois dans nos départements. Plusieurs mesures doivent être prises pour aller dans ce sens.

D'abord, il nous paraît primordial de mettre en place un “*moratoire*” sur l'application des dispositions de l'article 52 du Code des marchés publics et permettre ainsi aux entreprises qui ne sont pas à jour de leurs obligations fiscales et sociales de soumissionner. Une telle mesure avait été décidée pour la Guyane en février 1997 avec la mise en place d'un système d'agrément géré par l'Etat, les collectivités locales et la Chambre de commerce et d'industrie et dans lequel l'entrepreneur considéré souscrivait un moratoire lui donnant les moyens de se mettre progressivement en conformité avec ses obligations. Une telle mesure pourrait être mise en œuvre dans les quatre départements d'outre-mer sur une période de trois ans. L'accès immédiat aux marchés publics comme conséquence de la souscription du moratoire aurait un effet positif réel pour le redressement des entreprises concernées.

Mais, certains dispositifs permanents doivent aussi être mis en place. Les grandes lignes annoncées par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie dans son document d'orientation d'avril 1999, sur la réforme du code des marchés publics vont incontestablement dans le bon sens. Ce texte prévoit ainsi de lever les obstacles techniques limitant l'accès des P.M.E. aux marchés publics en améliorant le recours à l'allotissement, en définissant des modalités plus souples de constitution des groupements d'entreprises permettant aux P.M.E. de se regrouper pour soumissionner à certains “*gros marchés*” et en encadrant plus strictement le régime de la sous-traitance.

De telles mesures doivent pouvoir être rapidement appliquées dans les départements d'outre-mer sans attendre la réforme du code des marchés publics. Nos territoires pourraient ici constituer de bons terrains d'expérimentation pour définir les mesures susceptibles d'être mises en œuvre : les P.M.E. et l'artisanat jouant un rôle important dans nos économies et l'urgence des difficultés que nous traversons incitent à une réponse rapide.

L'application de la “*Loi Sapin*” doit aussi être adaptée. Elle n'est pas applicable à un secteur comme celui des transports interurbains de voyageurs et un moratoire apparaît ici indispensable. Ainsi, pendant une période à déterminer, la loi verrait son application suspendue, le temps de réorganiser le secteur des transports interurbains selon le schéma que nous avons évoqué précédemment. Nous avons à cet égard préconisé une organisation totalement différente de celle existant aujourd'hui, un syndicat mixte étant mis en place pour gérer l'ensemble de ce secteur et délivrer les autorisations d'exploitation. Si les solutions possibles sont sans doute diverses, le moratoire, qui ne peut légalement intervenir que par la loi, est indispensable pour lever tout risque pénal pesant sur les élus concernés. Mais, ce moratoire devrait également concerner d'autres secteurs d'activité. Par ailleurs, compte tenu de leur poids dans la gestion des services publics locaux outre-mer, les sociétés d'économie mixte pourraient bénéficier d'un aménagement de l'application des règles de mise en concurrence imposées par la loi Sapin. Une telle dérogation pourrait s'appuyer sur le principe d'adaptation figurant à l'article 73 de la Constitution.

5.3 - L'application de la “loi littoral”

L'application des dispositions de la “loi littoral” aux départements d'outre-mer soumet ces territoires à des contraintes très fortes et se révèle fréquemment inadaptée. Appliquée notamment aux Antilles et à la Réunion à des espaces réduits, elle freine le développement économique et touristique de nos départements, de même qu'elle impose des obligations très strictes en matière d'extension des zones habitées. Sans vouloir remettre ici en cause totalement un mécanisme utile de protection de l'environnement, il est indispensable de réétudier certaines de ses modalités d'application pour qu'il ne constitue pas un frein excessif au développement.

5.4 - La situation des communes de l'intérieur de la Guyane

Les communes de l'intérieur de la Guyane réclament aujourd'hui un traitement spécifique et puissant en faveur de leur intégration dans la République. Il s'agit de mettre en œuvre aujourd'hui les principes de la départementalisation qui, de fait, sont encore lettre morte sur ces territoires. C'est pourquoi selon nous la

solution aux difficultés rencontrées par ces communes ne doit pas passer par l'octroi d'un statut spécifique et distinct dont nous craignons qu'il ne fasse qu'entériner la séparation de fait aujourd'hui en vigueur.

Un effort significatif doit ici être accompli. Celui-ci doit prendre plusieurs formes différentes.

Tout d'abord, il doit s'agir d'un soutien financier. Ainsi, nous préconisons la création d'un fonds d'aménagement pour les communes de l'intérieur. Ce fonds serait alimenté par trois séries de contributeurs différents : l'Etat au titre de son devoir d'intégration républicaine, les collectivités locales de Guyane au titre de la solidarité et le Centre spatial de Kourou qui bénéficie grâce à ce département d'une situation privilégiée pour procéder à ses activités. Par ailleurs, il devrait être admis que certaines infrastructures publiques de première nécessité puissent être subventionnées à 100 % par l'Etat (structures sanitaires et éducatives notamment).

Ensuite, des moyens humains doivent pouvoir être mis à disposition des populations des communes de l'intérieur. Ainsi, nous proposons que l'Etat mette gratuitement à disposition de chacune de ces communes des fonctionnaires appartenant à toutes les catégories de la fonction publique, chargés de l'administration communale. De même, un service de santé devrait être organisé par l'Etat pour les populations concernées.

Enfin, des structures de soutien supplémentaires doivent être mises en place. Ainsi, nous souscrivons pleinement à la proposition avancée par certains de nos interlocuteurs souhaitant la création d'un arrondissement supplémentaire à l'intérieur du territoire. Entraînant la présence d'une équipe de fonctionnaires d'Etat permanents, l'expérience montre qu'une telle opération constitue une aide précieuse pour les élus locaux, comme la création d'une sous-préfecture à Saint-Laurent du Maroni l'a démontré. De même, nous estimons que l'Etat doit mettre en place, en partenariat avec les collectivités locales, une structure d'appui technique pour la constitution, l'exploitation et la gestion des services publics de base pour ces communes (eau, assainissement, téléphone, électricité, télévision, collecte et traitement des déchets). Cette structure qui disposerait de la personnalité morale bénéficierait d'une grande latitude d'action, la définition de sa mission résultant de conventions conclues avec chacune des communes sur la durée du contrat de plan. Pour le financement de son activité, elle pourrait s'appuyer notamment sur les fonds structurels européens et sur le fonds d'aménagement évoqué précédemment. De plus, toutes les ressources fournies par les mécanismes de l'intercommunalité doivent être utilisées pour le développement de ces territoires. On peut également s'interroger sur le recours aux "pays" dont les moyens d'action viennent d'être renforcés par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire.

5.5 - Saint-Martin

La situation de la commune de Saint-Martin est complexe. Largement soumise au régime fiscal et social national et intégrée pleinement à l'espace communautaire, elle est fortement concurrencée par la partie hollandaise de l'île disposant d'un statut de PTOM et où les règles, notamment en matière de charges sociales, constituent une incitation forte pour les entreprises à s'y installer. En revanche, les aides nationales et surtout communautaires au titre des fonds structurels sont essentielles au développement de la partie française de l'île, notamment pour ce qui concerne la poursuite de l'effort d'équipement. Dès lors, toute sortie du cadre communautaire qui permettrait peut-être à la commune de Saint-Martin de disposer d'un régime concurrentiel "plus agressif" se solderait par la perte de l'avantage essentiel que constituent les fonds structurels.

Aussi, la réponse aux difficultés réelles que rencontre Saint-Martin passe sans doute par une meilleure prise en compte de l'écart de compétitivité pouvant exister avec la partie hollandaise de l'île. A cet égard, il convient de réfléchir à la mise en place de mécanismes permettant de diminuer les charges sociales et de baisser ainsi le coût du travail pour éviter le phénomène de délocalisation existant aujourd'hui. Dans le

même temps, les mesures de soutien public au développement de l'île doivent être poursuivies en particulier dans le domaine des infrastructures et de l'éducation.

5.6 - Saint-Barthélemy

La situation de Saint-Barthélemy apparaît très différente de celle de Saint-Martin. Ayant su développer une activité touristique très importante, cette île semble disposer aujourd'hui par elle-même des moyens propres à son développement. De même, il semble que la population de l'île soit en très grande majorité désireuse de procéder à une évolution statutaire majeure.

Compte tenu des demandes exprimées par les élus de Saint-Barthélemy que nous avons rencontrés, il semble qu'une telle évolution devrait conduire à l'accession de cette commune au statut de territoire d'outre-mer. En effet, la revendication d'un pouvoir de nature législative, notamment au plan fiscal, ne pourrait être satisfaite par son érection en collectivité "*sui generis*" de l'article 72 de la Constitution, puisque de telles collectivités ne peuvent être investies d'une telle compétence, contrairement aux territoires d'outre-mer. Dès lors, il nous paraît essentiel de devoir explorer cette solution institutionnelle avec les intéressés pour pouvoir répondre au souhait exprimé de longue date sur ce sujet par les habitants de l'île.

6 - LA DECONCENTRATION DE L'ETAT : CONDITION D'UN VRAI PARTENARIAT

La revendication d'une autonomie accrue dans les départements d'outre-mer ne se traduit généralement pas par un rejet du rôle de l'Etat. Au contraire, le souhait le plus répandu est celui d'un Etat plus efficace. Aussi, il est essentiel que cette aspiration trouve une réponse satisfaisante. Or, la situation institutionnelle de nos régions monodépartementales rend partiellement inadaptée l'organisation métropolitaine des services déconcentrés.

La réforme de l'Etat prend donc outre-mer une dimension particulière. Elle doit à la fois être conduite plus rapidement compte tenu de l'urgence constatée et aller plus loin qu'en métropole. A ce double titre, elle pourrait d'ailleurs servir d'utile expérimentation pour les départements métropolitains. A cet égard, les mesures d'adaptations nécessitées par la situation particulière des départements d'outre-mer, qu'évoque l'article 73 de la Constitution, ne concernent pas seulement les collectivités locales ultramarines mais sont également susceptibles de bénéficier aux services déconcentrés de l'Etat.

Cette réforme de l'Etat devrait s'orienter dans trois directions principales : une meilleure efficacité de l'Etat déconcentré, un rôle accru de soutien aux collectivités locales et un rapprochement des services vers le citoyen.

6.1 - La modernisation des services déconcentrés de l'Etat

La réforme de l'Etat est un chantier quasi permanent en France. Toutefois, la modernisation de l'administration territoriale est désormais au cœur des réflexions gouvernementales sur la réforme de l'Etat et fait l'objet, notamment avec le rapport de Gilbert Santel remis en octobre 1998 au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, d'un important travail préparatoire.

Dans le cadre de ces réflexions, la place de l'outre-mer doit être particulière et peut-être première, compte tenu de l'urgence d'une modernisation de l'Etat. Cette modernisation passe par deux types de mesures : une organisation mieux adaptée des services déconcentrés et une autorité accrue du préfet sur ces services.

6.1.1 - Une organisation plus adaptée des services déconcentrés

La situation institutionnelle particulière des “ *régions monodépartementales* ” d'outre-mer et la forte sollicitation de l'Etat que l'on y constate souvent rendent l'organisation actuelle des services déconcentrés partiellement inadaptée.

Le premier handicap des services déconcentrés de l'Etat réside dans le **nombre trop élevé des directions sur un territoire unique**. L'efficacité de l'action de l'Etat en Guyane n'est sans doute pas améliorée par la présence à Cayenne d'une cinquantaine de services différents. Le renforcement de l'Etat passe d'abord par sa concentration, son regroupement.

Dans ce cadre, chaque ministère devrait être amené à réfléchir sur l'utilité de maintenir systématiquement en un même lieu des directions régionales et des directions départementales. Cette coexistence, pendant de l'organisation institutionnelle locale, peut trouver des justifications. Mais sa généralisation systématique n'a pas de sens si elle ne répond qu'au souci de copier outre-mer le modèle métropolitain traditionnel. Chaque ministère devrait donc être incité à réfléchir aux avantages respectifs du maintien ou de la suppression de cette organisation et pourrait être autorisé à fusionner les deux échelons administratifs.

Mais, le nombre trop élevé des services tient aussi, comme en métropole, au fait que chaque ministère possède systématiquement une direction sur place. Cette multiplication des services dans des départements de taille souvent modeste leur empêche d'atteindre une “ *masse critique* ” suffisante pour disposer de moyens humains et logistiques indispensables à la conduite d'une politique publique. **L'émiettement de l'Etat dans les départements d'outre-mer enlève toute envergure à son intervention**. De petits services, aux petits moyens, remplissent de petits objectifs.

La fusion de services déconcentrés, de plus en plus envisagée en métropole, doit intervenir prioritairement dans ces départements. Les résistances naturelles des ministères concernés devraient être moins marquées, tant cette nécessité est encore plus évidente et tant les spécificités de l'outre-mer préservent les opposants à une telle réforme d'un risque de contagion à l'ensemble du territoire. Expérimenter des fusions de services dans les départements d'outre-mer ne préjuge pas de la future organisation de l'Etat déconcentré en métropole.

Lorsque les services n'ont pas fusionné entre eux, des regroupements ponctuels destinés à mener à bien une politique publique déterminée doivent être organisés sous forme de délégation inter services. Outil privilégié de l'action interministérielle, la délégation inter services doit être une structure plus intégrée que le simple pôle de compétence. Le délégué, désigné par le préfet, doit avoir une autorité directe sur les chefs de service concernés. Recevant une délégation de signature de la part du préfet, il doit être seul responsable de la politique mise en œuvre et il doit être désigné ordonnateur secondaire des crédits de l'Etat nécessaires à la délégation.

Par ailleurs, la coopération entre les services de l'Etat doit être renforcée. Les besoins de chacun, en dehors des compétences spécifiques propres à chaque domaine d'activité, sont souvent les mêmes, tant en termes de formation que d'expertise ou d'outils de gestion. La mise en commun de moyens matériels ou humains doit donc être encouragée. Par exemple, le partage de compétences juridiques doit être systématisé. Le regroupement des formations de niveau interministériel qui donne aujourd'hui de bons résultats doit encore être développé. La mise en commun des moyens matériels particuliers doit être organisée. Une véritable culture de l'entraide devrait être partagée par les services de l'Etat. Le sentiment de servir ensemble l'Etat et les citoyens doit l'emporter sur l'impression d'appartenir à une administration déterminée dont les objectifs sont autonomes.

Dans un autre domaine, la gestion de la fonction publique de l'Etat devrait pouvoir s'adapter à la situation locale. L'isolement des départements d'outre-mer nuit à la mobilité des fonctionnaires de l'Etat. Installés dans un département qu'ils n'ont parfois pu rejoindre qu'après une longue attente, certains sont soucieux d'y rester définitivement. Aussi, pour pallier les inconvénients de cette sédentarisation sans contraindre

les personnes concernées à des mutations douloureuses, il convient d'aménager la possibilité de mutations fonctionnelles. Les agents concernés, en accord avec les chefs des services intéressés, devraient pouvoir exercer durant une période déterminée leur activité dans un autre service déconcentré de l'Etat. Les positions statutaires correspondantes existent dans le statut de la fonction publique (détachement, mises à disposition). Elles devraient être plus systématiquement mises en œuvre, le cas échéant dans le cadre d'un plan concerté élaboré par le préfet.

Enfin, il est souhaitable que des services ou établissements publics ayant une vocation ultramarine marquée voient leur présence sur place renforcée. C'est le cas, par exemple, du CIRAD (centre de coopération en recherche agronomique pour le développement) dont une part prépondérante de l'activité concerne l'agriculture tropicale. Des actions de coopération existent déjà ou sont programmées. Ainsi, un projet de pôle de recherche sur la protection des plantes contre les maladies tropicales est en cours de réalisation à la Réunion, de même qu'un pôle agricole de diversification à la Martinique et un pôle de biotechnologie à la Guadeloupe. Ces efforts devraient être encouragés. A cette fin, le principe d'une implantation plus forte du CIRAD, devrait être acté. De telles décisions pourraient concerner d'autres organismes, en particulier dans la recherche, qu'il s'agisse de l'INRA (Institut National de Recherche Agronomique), de l'ORSTOM (Organe de Recherche Scientifique sur les TOM) ou de l'IFREMER (Institut Français de Recherche sur l'Exploitation de la Mer).

6.1.2 - Renforcer l'autorité du préfet sur les services déconcentrés

L'adaptation de l'organisation de l'administration aux réalités de l'outre-mer doit s'accompagner d'un renforcement du rôle du préfet à la tête des services déconcentrés.

Le préfet, dont la durée moyenne de séjour dans le département, aujourd'hui sensiblement inférieure qu'en métropole, doit être augmentée, doit d'abord disposer de la maîtrise de l'organisation des services déconcentrés. Il doit avoir compétence pour décider seul, en informant les ministères intéressés, de la création de délégations inter services et de la mise en œuvre de toute mesure de coopération entre services. Il doit également être à l'origine de toutes propositions sur leur fusion.

Par ailleurs, son autorité sur les services déconcentrés doit être réaffirmée. Elle doit s'exprimer par un renforcement des contrôles exercés sur les différentes directions. A ce titre, des objectifs clairs doivent être assignés à chaque service dans le cadre de **la définition d'un projet territorial**. Les services de l'Etat devraient, compte tenu des diagnostics établis, s'engager sur des objectifs, éventuellement négociés avec les acteurs locaux, et formaliser en conséquence une stratégie validée par le préfet. Cet engagement de chaque administration doit devenir la base d'une évaluation des politiques publiques entreprise par le préfet.

L'évaluation des services par le préfet trouve aussi sa place en termes de contrôle de gestion. Un système de contractualisation doit permettre de définir des indicateurs mesurant la réalisation des objectifs comme la mise en œuvre des moyens. Le préfet doit être chargé, dans le cadre de rencontres régulières avec le directeur concerné, d'évaluer la gestion du service. Pour sa part, sur la base de ces évaluations, le préfet dans les départements d'outre-mer devrait être chargé de remettre au Gouvernement et aux assemblées régionale et départementale un rapport annuel sur l'action de l'Etat dans le département.

Mais le renforcement du rôle du préfet ne passe pas seulement par le contrôle, il doit également s'exprimer par une meilleure formalisation de la coordination interministérielle. Le collège des chefs de service est le lieu privilégié de cette coordination. Son rôle doit être renforcé par l'organisation d'un secrétariat permanent de ce collège, chargé d'en préparer les ordres du jour, d'en acter les décisions, mais aussi de suivre pour le préfet l'état d'avancement de chaque politique publique. Les préfetures devront recevoir des moyens supplémentaires pour la création et le fonctionnement de ce secrétariat.

La réduction du nombre d'interlocuteurs, la concentration des moyens matériels et humains, la responsabilisation des acteurs, le développement des outils de gestion et de suivi et le renforcement

de l'autorité du préfet sur les services déconcentrés doivent garantir un fonctionnement de l'Etat plus efficace.

6.2 - Un soutien accru aux collectivités locales

La relative faiblesse des moyens de nombreuses collectivités locales des départements d'outre-mer invite, plus encore qu'en métropole, à une coopération accrue entre elles et les services de l'Etat. Si celui-ci doit maintenir son contrôle des gestions locales et garantir l'application de l'Etat de droit, il doit aussi soutenir ces collectivités et développer de véritables collaborations avec elles.

L'application de l'Etat de droit à l'égard des collectivités locales passe d'abord par l'exercice d'un contrôle de légalité efficace et équitable. Or une efficacité accrue ne sera obtenue que si différents services de l'Etat acceptent de mettre en commun leurs moyens. Cette coopération des services entre eux est en outre l'assurance que l'Etat s'exprime d'une seule voix dans le rappel des textes applicables.

Aussi, les outils de coordination interministérielle offerts par le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration doivent plus systématiquement être mis en œuvre dans le cadre du contrôle de légalité. Ainsi, un pôle de compétences animé par le Secrétaire général de la préfecture ou le directeur ayant en charge le contrôle de légalité devrait être créé et regrouper tous les services concernés par cette fonction. Cette formule permettrait d'offrir aux collectivités locales un interlocuteur unique, de garantir l'unité de la position de l'Etat et de faire bénéficier tous les services de l'Etat concernés de l'expérience particulière acquise par chacun. Pour des raisons similaires, l'association des sous-préfectures d'arrondissement à ce pôle de compétence paraît souhaitable.

Dans ce cadre, les services du contrôle de légalité comme les chambres régionales des comptes pourraient accorder une place accrue au conseil aux collectivités locales, en matière juridique comme budgétaire. L'expertise juridique est plus utile si elle est mise au service des collectivités afin de leur éviter de commettre des erreurs dans l'application de textes souvent complexes que si elle est simplement orientée vers des fonctions répressives de contrôle a posteriori de décisions déjà mises en œuvre. A cet effet, le soutien technique, dans le strict respect de leur indépendance, de la chambre régionale des comptes et du tribunal administratif, pourrait constituer un apport essentiel. Naturellement, il convient que les conseils ou avis donnés aux collectivités locales ne puissent pas être interprétés comme engageant ces juridictions dans leurs éventuelles procédures ultérieures.

Enfin, l'aide que doit apporter l'Etat aux collectivités locales concerne également un soutien en ressources humaines. De trop nombreuses collectivités d'outre-mer ne bénéficient pas de l'encadrement minimal indispensable à leur bon fonctionnement. En outre, les règles de rémunération des fonctionnaires en outre-mer comme la faiblesse des moyens financiers des collectivités réduisent les possibilités d'un renforcement important de ces équipes. Aussi, l'Etat devrait mettre à disposition de ces collectivités, des fonctionnaires de l'Etat de catégorie A ou " *A plus* ", sur la base de conventions déterminant la mission précise et la durée de l'affectation. L'Etat continuerait d'assurer le traitement de ces agents. Ces affectations ne pourraient être réalisées qu'avec l'accord des trois parties concernées : l'Etat, les collectivités locales et l'agent. Elles pourraient en particulier intéresser des cadres originaires des départements d'outre-mer qui souhaiteraient prendre, ainsi, une part active au développement de leur région. Ce soutien aux collectivités locales serait d'ailleurs de nature à aider les services de l'Etat dans leur mission de contrôle de légalité, en leur offrant des interlocuteurs à la culture administrative identique à la leur et en promouvant cette culture au sein des collectivités locales.

L'aide dans le domaine des ressources humaines doit également se traduire en termes de formation. Une implication plus importante du centre national de la fonction publique territoriale dans les départements d'outre-mer doit être recherchée. Le cas échéant, afin de pallier l'absence de solvabilité de certaines collectivités mais surtout pour bénéficier d'économies d'échelle importantes en matière de formation, l'Etat, les collectivités locales et le C.N.F.P.T. devraient s'associer afin de proposer des formations

communes aux agents territoriaux et aux fonctionnaires de l'Etat. Les besoins des uns et des autres, qu'il s'agisse d'améliorer leur connaissance du droit applicable à un domaine particulier ou de renforcer leur maîtrise d'un outil de gestion déterminé, sont le plus souvent identiques. L'implication des plus hauts fonctionnaires de ces départements, comme des magistrats ou des universitaires, dans la mise en œuvre de ces formations communes à l'Etat et aux collectivités, doit être systématiquement recherchée et encouragée.

6.3 - Une meilleure prise en compte des citoyens

L'égalité des droits qui unit les citoyens français, en métropole comme dans les départements d'outre-mer, ne doit pas être atténuée par des inégalités de fait dans l'accès des citoyens aux services publics ou dans leur accès au droit.

L'accès des usagers aux services publics est parfois rendu plus difficile dans les départements d'outre-mer en raison de la configuration géographique locale. Les distances à parcourir en Guyane ou la lenteur des déplacements à la Réunion éloignent les services publics de l'utilisateur. Aussi, il conviendrait d'arrêter la décision de principe de créer des maisons des services publics dans les départements d'outre-mer. Ces guichets, regroupant en un seul lieu, à proximité des usagers, plusieurs services d'usage courant sont d'ailleurs prévus dans le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, présenté par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Ils devraient être mis en place dans nos départements de manière expérimentale, dans les meilleurs délais.

La qualité des relations entre les citoyens et les administrations peut également être accrue par le renforcement de modes alternatifs de résolution des conflits. A cet égard, la loi devrait faire en sorte que le délégué du Médiateur de la République, compétent pour proposer un règlement en équité de tout litige opposant un citoyen et une administration, puisse disposer de moyens, juridiques et financiers, supplémentaires.

L'accès au service public concerne également les conditions concrètes d'accès aux emplois publics ou assimilés. La plus stricte égalité doit être garantie dans les conditions d'accès à la fonction publique. A ce titre, la loi devrait rappeler la nécessité impérieuse d'organiser systématiquement dans les départements d'outre-mer les épreuves écrites de tous les concours nationaux. Si les inconvénients liés au décalage horaire semblent difficiles à surmonter, en revanche il n'est pas admissible qu'un département de la République soit écarté de l'organisation d'un concours.

L'égalité dans l'accès au droit doit également être assurée. En premier lieu, une justice égale pour tous implique que les moyens de la justice soient comparables sur l'ensemble du territoire. Or, les moyens matériels et humains de la justice dans les départements d'outre-mer sont souvent insuffisants.

Ce constat s'impose notamment dans deux départements français d'Amérique. En Guadeloupe, les tribunaux de Pointe-à-Pitre et de Basse-Terre sont trop exigus, et la nécessité d'une véritable cité judiciaire à Pointe-à-Pitre s'impose de plus en plus. En Guyane, l'éloignement de l'ouest du département par rapport à Cayenne rend indispensable la création d'un tribunal d'instance, et non d'une simple maison de Justice, à Saint-Laurent du Maroni. L'insuffisance des moyens matériels concerne d'ailleurs également l'administration pénitentiaire en particulier à la Guadeloupe où la surpopulation carcérale est très importante.

Sur le plan des moyens humains, les carences sont plus généralisées. Les sous-effectifs de magistrats, de personnels de greffe ou d'agents administratifs concernent à peu près toutes les juridictions d'outre-mer, y compris de l'ordre administratif pour ce qui concerne la Guyane qui ne dispose même pas d'un tribunal à part entière. Ces manques de moyens affectent l'image de l'institution judiciaire. Un nombre élevé de procédures sont classées sans suite de même que de nombreux jugements ne font pas l'objet d'exécution.

L'accès au droit dans les départements d'outre-mer est également rendu plus difficile par un niveau d'aides moins efficace qu'en métropole. Les plafonds de ressources fixés pour bénéficier de l'aide juridictionnelle ne sont pas alignés sur ceux de la métropole. De même, il conviendrait de créer un conseil départemental de l'aide juridique par département d'outre-mer au lieu d'un seul pour les quatre départements d'outre-mer.

Mais le rétablissement de cette égalité dans l'accès au droit n'est pas suffisant pour adapter l'exigence de justice aux sociétés d'outre-mer. Les réponses judiciaires doivent être différenciées et s'orienter autant que possible, sans remettre en cause la rigueur stricte de l'état de droit, vers des modes non contentieux de résolution des litiges. En matière civile, la conciliation et la médiation judiciaire doivent être développées, de même que la médiation en matière pénale. Ces modes alternatifs de résolution des conflits contribuent à apaiser les passions et à réduire les antagonismes et semblent adaptés à la forme que revêt la demande de justice outre-mer.

L'adaptation de la justice peut même aller, dans le cas particulier de la Guyane, jusqu'à l'intégration dans le corpus juridique de règles particulières. Notamment, l'intégration dans certaines formations du tribunal civil d'assesseurs " *coutumiers* " pourrait contribuer à légitimer l'instance judiciaire aux yeux de populations qui, dans l'intérieur de la Guyane, ont conservé un mode de vie traditionnel. La présence d'assesseurs non professionnels à Saint-Pierre et Miquelon a d'ailleurs été jugé possible par le Conseil Constitutionnel. Cette adaptation pourrait même aller jusqu'à une certaine prise en compte de sources coutumières dans le droit applicable.

Au-delà du seul cas guyanais, l'échevinage en matière pénale, par l'intégration dans les formations de jugement à côté des magistrats, majoritaires, d'assesseurs non professionnels, pourrait également contribuer à une restauration de l'autorité de la justice. Un tel système apporterait un progrès tant dans le fonctionnement de la justice que dans sa perception dans la population.

Enfin, l'amélioration de la démocratie locale peut également passer par la garantie d'un meilleur fonctionnement des instances de discussion et de réflexion associées aux collectivités locales. En particulier, il est nécessaire que les comités économiques et sociaux et les comités de la culture, de l'éducation et de l'environnement puissent bénéficier d'une indépendance accrue par la garantie d'obtenir annuellement un budget suffisant à leur fonctionnement. La loi devrait en conséquence quantifier la participation de la région au budget de ces comités, et la qualifier de dépense obligatoire pouvant faire l'objet d'une inscription d'office à leur budget primitif.

7 - L'ARTICLE 299 § 2 : CONDITION D'UNE INTEGRATION ECONOMIQUE RENOVEE.

L'adoption des dispositions de l'article 299 § 2 du Traité d'Amsterdam offre un nouveau cadre pour l'intégration des départements d'outre-mer dans l'espace européen. La reconnaissance explicite du pouvoir de déroger durablement aux principes communautaires, la possibilité d'introduire des dérogations concernant l'ensemble de ces principes et l'adoption de ces mesures au vote à la majorité qualifiée, si elles n'entraînent pas de bouleversement dans les conditions d'intégration des départements d'outre-mer, offrent cependant des potentialités réelles qu'il convient d'exploiter. A ce titre, profitant de cette base juridique révisée, il appartient aux acteurs concernés de donner une substance concrète au nouveau concept de " *régions ultrapériphériques* " et un contenu à la plus grande marge de dérogation offerte par les dispositions de l'article 299 § 2 du Traité. Ainsi, il convient de proposer en premier lieu la mise en place d'un cadre global de dérogation en matière fiscale, commerciale et douanière. Par ailleurs, il faut rechercher les moyens d'améliorer les performances des instruments d'aide aujourd'hui existants tels que les fonds structurels.

Mais, les relations entre les départements d'outre-mer et l'Europe ne doivent pas se réduire à une politique d'assistantat en sens unique, où nos régions tiendraient un discours uniquement revendicatif faisant

l'étalement permanent de nos handicaps. Comme l'ont rappelé si justement les sept présidents des régions ultrapériphériques dans leur mémorandum de mars dernier, les contraintes affectant notre développement économique comme le grand éloignement, constituent paradoxalement des atouts réels pour l'Europe. Ainsi, *“dans le cadre de la mondialisation, l'Union européenne est le seul espace continental qui peut affirmer sa présence au cœur de l'Océan Indien, des Caraïbes et de l'Amérique du Sud par l'intermédiaire des régions ultrapériphériques. Ces régions disposent de larges espaces maritimes, d'une position géo-économique précieuse, de sites d'implantation privilégiés pour des activités de pointe et pour certaines recherches fondamentales pour l'avenir de la planète. Elles disposent enfin d'une jeunesse nombreuse, dont le niveau de formation constitue la richesse fondamentale”* [35]. Cet atout doit ainsi être mieux pris en compte par les politiques communautaires, notamment pour ce qui a trait à la coopération régionale et à une meilleure insertion des départements d'outre-mer dans le système des accords de Lomé.

Enfin, plus globalement, il convient d'approfondir le partenariat entre les départements d'outre-mer et les institutions communautaires en mettant en place des mécanismes institutionnels adaptés permettant des relations plus suivies.

7.1 - La mise en place d'un cadre dérogatoire en matière fiscale, commerciale et douanière.

Il ne s'agit pas ici de revendiquer la mise en place d'un système de dérogation général et permanent. Une telle clause a peu de chance d'être acceptée par les instances communautaires dans la mesure où elle contredirait le principe d'appartenance des départements d'outre-mer à l'Europe. Il s'agit en revanche de promouvoir des dérogations qui, dans le sens des principes affichés par l'article 299§2, permettent d'encourager leur développement économique et social. Par ailleurs, l'article 299§2 autorise des dérogations qui peuvent être suffisamment longues dans la mesure où les handicaps structurels qui affectent les départements d'outre-mer sont eux-mêmes qualifiés de permanents. Enfin, ces dispositions offrent des latitudes réelles d'adaptation puisque, parmi les domaines privilégiés d'action que son troisième alinéa énumère, figurent *“les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches,... les aides d'Etat”*.

Il s'agit ainsi de disposer d'un cadre fiscal dérogatoire où serait clairement affichée pour les départements d'outre-mer la possibilité de s'affranchir des obligations posées par l'article 95 du Traité [36] aux termes duquel : *“Aucun état membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres Etats membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires. En outre, aucun Etat membre ne frappe les produits des autres Etats d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions”*. Seule une dérogation à ce cadre peut autoriser le maintien de l'exclusion des départements d'outre-mer du régime communautaire de la TVA et sans doute à terme des droits d'accises spécifiques pour le rhum. Par ailleurs, il convient de pouvoir maintenir les systèmes d'exonération fiscale dont bénéficient certaines activités et éviter à ce titre que les mesures en cause fassent l'objet d'un examen combiné au titre des articles 92 et 95 du Traité. L'article 299 § 2 paraît offrir des arguments convaincants pour plaider une telle approche.

Il renouvelle surtout la problématique communautaire de l'octroi de mer. La C.J.C.E., on le sait, avait considéré que le législateur communautaire ne pouvait déroger au principe de libre circulation des marchandises en s'appuyant sur les dispositions de l'ancien article 227§ 2 (cf. supra). L'arrêt du 19 février 1998 *“Chevassus-Marche”* n'avait admis la conformité du système que sous réserve que les dérogations accordées aux productions locales étaient strictement encadrées et limitées. Il avait également utilisé les dispositions de l'ancien article 226 [37] pour admettre un certain pouvoir de dérogation au Conseil dès lors que la mesure était prise en faveur du développement économique des départements d'outre-mer.

Ce raisonnement restait néanmoins fragile. L'article 299§ 2 autorise désormais clairement de pouvoir déroger aux articles 9 et 12 du Traité s'il s'agit de permettre de contribuer efficacement au développement

économique et social des départements d'outre-mer. Dès lors, les dérogations au profit de certaines productions locales disposent d'une base juridique plus solide. De plus, la référence à la notion de “ *handicaps permanents* ” par le nouvel article du Traité constitue un argument de poids pour réclamer une **pérennisation de l'octroi de mer au delà du 31 décembre 1992**. Si, enfin, le dispositif devait être contesté au regard des dispositions de l'article 95, ce qui constituerait une novation dans la mesure où jusqu'à présent la Commission comme le C.J.C.E. ont refusé d'examiner une mesure à la fois sous l'angle de sa nature de taxe d'effet équivalent à un droit de douane et sur l'éventuelle infraction au principe de non-discrimination en matière de droits indirects, le principe de dérogation à l'article 95 invoqué précédemment devrait pouvoir être utilisé.

Mais l'article 299§ 2 ne peut pas non plus être utilisé de manière incohérente et il convient de calibrer le dispositif d'octroi de mer en l'utilisant essentiellement comme un instrument de développement économique. A ce titre, le maintien du système de vérification des conditions d'octroi des exonérations constitue une garantie du respect de cette vocation. De même, les conseils régionaux devraient ici reprendre les travaux poursuivis jusqu'en 1997 pour la définition d'un “ code de bonne conduite ” visant à déterminer un régime local de l'octroi de mer conforme aux préconisations des institutions communautaires.

De même, en matière d' **aides d'Etat**, le système doit être assoupli pour permettre la réalisation des objectifs prévus à l'article 299§2 du Traité. Ainsi, les aides au fonctionnement, en particulier celles qui, en matière de transports, visent à compenser le handicap d'éloignement, doivent pouvoir être clairement pérennisées. De même, la question des aides à l'exportation, même si elle apparaît difficile dans le contexte des discussions au sein de l'O.M.C., doit être réexaminée. En particulier, si le principe d'interdiction de ces aides devait être maintenu, il conviendrait cependant d'exclure toutes les aides à la commercialisation des produits des départements d'outre-mer sur le territoire européen qui concernent des opérations qui ne sauraient en aucun cas être qualifiées d'exportation sauf à vouloir remettre en cause l'appartenance communautaire des départements d'outre-mer.

Enfin, les aides agricoles doivent être maintenues et développées. Là encore, les dispositions de l'article 299§2 peuvent être utilement invoquées. Celui-ci évoque ainsi la dépendance économique des régions ultrapériphériques vis à vis d'un petit nombre de produits, et, parmi les domaines où l'action des institutions communautaires est appelée à se développer cite, entre autres, “ *les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche* ” et “ *les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité* ”. Ces arguments de texte nous paraissent à la fois plaider pour un approfondissement des dispositifs d'aides spécifiques (régime d'approvisionnement, aides à la commercialisation, aides à la canne à sucre et aide au transport...) mais surtout pour le prolongement des O.C.M. banane et sucre. S'agissant de ce dernier produit, si les contraintes de l'élargissement doivent être comprises par les départements d'outre-mer, comme par l'ensemble des autres régions européennes, cette opération ne peut se solder par la remise en cause d'un secteur économique qui emploie aujourd'hui près de 40 000 personnes dans les départements d'outre-mer.

7.2 - L'amélioration des modes d'utilisation des fonds communautaires

L'enjeu consiste ici à réorienter cet instrument pour en faire un véritable outil de développement économique et social au profit de la création d'emplois durables. Il s'agit de permettre notamment aux PME et aux TPE de pouvoir disposer de ces fonds de manière plus facile que par le passé. Plusieurs réformes doivent être introduites pour parvenir à ce résultat.

D'abord, le rôle de la région dans ce dispositif doit être réaffirmé. Comme nous l'avons exposé précédemment, une meilleure répartition des compétences entre la région et le département implique notamment que la responsabilité principale de la première soit reconnue en matière de développement économique. C'est à cet effet qu'elle devra établir périodiquement, en association avec l'ensemble des partenaires, un plan régional qui servira aussi de cadre d'utilisation des crédits communautaires. Ce

document devra également intégrer les autres éléments de planification tels que les Schémas d'aménagement Régionaux (S.A.R.) et les contrats de plan Etat-régions (C.P.E.R.). Cette programmation claire permettra une meilleure coordination des différents acteurs concernés ce qui devrait accélérer le déroulement de la procédure et réduire les délais de versement des fonds. De plus, la mise en place des contreparties nationales sera également programmée. En conséquence, le président du conseil régional pourrait également être amené à co-présider avec le préfet à la fois le comité de programmation et le comité de suivi. Il sera à ce titre conjointement responsable avec le représentant de l'Etat de la bonne utilisation des fonds communautaires.

Ensuite, les moyens de mise en œuvre des programmes communautaires doivent être accrus. En premier lieu, au stade du montage du projet, il faut étoffer les structures d'information et d'appui au profit des acteurs susceptibles d'utiliser les fonds structurels. En particulier, des structures d'aide aux TPE doivent être mises en place pour les aider à monter leurs dossiers. Par ailleurs, pour des opérations plus lourdes et ponctuelles, les moyens d'utiliser une expertise extérieure doivent être mobilisés. Cette proposition paraît présenter d'autant moins de difficultés que ce type d'actions peut être financé directement par les fonds communautaires eux-mêmes. S'agissant en deuxième lieu du suivi et de l'évaluation, il apparaît nécessaire de renforcer les moyens administratifs de l'Etat et à moindre degré des collectivités locales. Il est ici vain d'espérer une amélioration qualitative de l'action menée dans les départements d'outre-mer en matière de fonds structurels si les moyens des S.G.A.E.R. demeurent aussi réduits. Par ailleurs, les socioprofessionnels doivent être davantage associés à la phase de suivi des programmes. A cet égard, il serait souhaitable que le C.E.S.R. et le C.C.E.E. soient représentés dans cette structure de même qu'au stade de la programmation. Enfin, il faudrait permettre aux comités de suivi de pouvoir faire appel à une expertise extérieure dans l'hypothèse où l'exécution de certains projets complexes paraît rencontrer des difficultés majeures. Plus globalement, au stade tant de suivi que de l'évaluation, il semble important de promouvoir une logique plus active de partenariat.

Même si les réformes proposées précédemment peuvent contribuer à réduire les délais de paiement, la question de l'avance du financement aujourd'hui réalisée par les bénéficiaires des aides continuera de se poser. C'est la raison pour laquelle il conviendrait de prévoir la mise en place d'un "*fonds-relais*" dont l'objet serait double :

d'une part, d'assurer l'avance de trésorerie nécessaire à la réalisation de certains projets dans des hypothèses où le bénéficiaire final ne serait pas en mesure de la supporter ;

d'autre part, de fournir la contrepartie nationale dans des opérations concernant exclusivement les T.P.E. présentant des projets particulièrement intéressants en termes de développement économique ou de création d'emplois.

Enfin, les domaines d'utilisation possible des fonds structurels doivent être plus ouverts. Ainsi, en premier lieu, les actions de coopération régionale doivent pouvoir être éligibles dans des proportions beaucoup plus importantes qu'elles ne le sont aujourd'hui, dans la mesure toutefois où leur mise en œuvre sert au développement économique et social des départements d'outre-mer. Ce faisant, ces instruments ne seraient absolument pas détournés de leur objet premier. En second lieu, ces fonds doivent être davantage employés dans les domaines de la recherche et du développement des nouvelles technologies. Ce dernier enjeu apparaît d'autant plus important qu'il peut permettre de lutter efficacement contre les handicaps majeurs de l'ultrapériphéricité.

7.3 - Une meilleure intégration des départements d'outre-mer dans le système des accords de Lomé

Si l'on souhaite utiliser les départements d'outre-mer comme ambassadeurs de l'Europe sur les autres continents, il apparaît essentiel de leur donner les moyens de jouer ce rôle en utilisant dans leur politique régionale les instruments communautaires.

Comme on l'a vu précédemment, les accords de Lomé tiennent une place centrale dans ce dispositif. Le système actuel qui n'a pas tenu toutes ses promesses à cet égard, vient à expiration en février 2000 et sa renégociation est en cours. Plusieurs des points sur lesquels les parties se sont déjà mises d'accord vont incontestablement dans le bon sens.

Ainsi l'accord-cadre qui devrait être définitivement conclu au début de l'année 2000 doit déterminer des sous-ensembles régionaux où des accords arrêtés à ce niveau pourraient prévoir des arrangements commerciaux spécifiques. De même, l'établissement de zones de libre échange à un terme qui reste à déterminer (entre 2005 et 2010) devrait mettre fin à la situation de non-réciprocité aujourd'hui fréquemment dénoncée et au système des " *negative List* ".

Néanmoins, dans ce cadre, la spécificité des départements d'outre-mer doit être reconnue à plusieurs titres pour leur permettre de mieux asseoir leur intégration régionale dans le cadre de l'Union européenne.

En premier lieu, la fin de la non-réciprocité ne constituera un facteur positif pour les départements d'outre-mer que si la situation des productions locales sensibles (sucre, banane, rhum) est prise en compte de manière correcte par le nouveau système. Les dispositions de l'article 299§2 du Traité d'Amsterdam doivent ici soutenir la revendication des départements d'outre-mer de voir protégées certaines productions agricoles locales dont l'importance en termes d'activité et d'emploi dans ces régions n'est plus à démontrer. A ce titre, une approche régionalisée par des accords partiels constitue peut-être le moyen de permettre des compensations négociées entre partenaires de la région. Toutefois, la fin des " *negative list* " devrait permettre le développement des exportations des départements d'outre-mer dans certains secteurs (agroalimentaire par exemple).

En deuxième lieu, les fonds structurels doivent pouvoir être utilisés de manière plus dynamique au soutien de la politique de coopération régionale. Ce vœu répond au souhait émis par le Parlement européen dans sa résolution du 11 février 1999. Qu'il s'agisse de la mise en place d'instruments spécifiques ou de lignes particulières dans les fonds existants, il est important que certains projets de coopération régionale puissent bénéficier de financements communautaires pour ce faire. En particulier, ces programmes permettraient de promouvoir les atouts des départements d'outre-mer par rapport à leurs voisins et s'exprimer en priorité dans des domaines tels que les équipements d'infrastructure, les compétences technologiques et de recherche, l'expertise et l'ingénierie en matière environnementale ou le tourisme. Ainsi, il ne serait pas inconcevable de prévoir que les fonds structurels financent la construction de certaines infrastructures dans les A.C.P. s'il est avéré que ces projets favoriseront les échanges avec les départements d'outre-mer. De même, il serait très intéressant de promouvoir l'accueil d'étudiants étrangers venant des A.C.P. dans les universités des départements d'outre-mer, cette action étant soutenue par des fonds communautaires.

En troisième lieu, il reste illusoire de considérer que l'insertion économique des départements d'outre-mer dans leur environnement régional pourra être réalisée sans un assouplissement à leur profit des règles d'origine. Les présidents des régions ultrapériphériques dans leur mémorandum de mars dernier revendiquent à juste titre une modulation des critères d'origine pour les produits transformés dans les R.U.P. à partir d'intrants provenant des A.C.P. De même, de nombreux professionnels réclament une modification du " *POSEI agricole* " pour autoriser la réexportation vers les A.C.P. de certaines productions agricoles aidées. C'est sur la base d'accords de production agricole ou industrielle cumulant les avantages comparatifs des A.C.P.- PTOM et des départements d'outre-mer que ces derniers pourront produire des biens et services réellement compétitifs sur les marchés européens et mondiaux. Le cadre des conventions régionales prévu pour la prochaine version des accords de Lomé devra favoriser ce type d'actions.

De même, ces nouveaux mécanismes de régionalisation doivent permettre une meilleure prise en compte des départements d'outre-mer et de leur opinion dans la définition de la politique communautaire à mener vis à vis des A.C.P. . Les départements d'outre-mer sont en effet les premiers concernés par cette

politique : elle touche la plupart de leurs voisins, s'adresse à des productions souvent directement concurrentes de celles réalisées par eux et définit durablement le régime commercial des échanges qu'ils entretiennent avec les Etats de la région. Là encore, les départements d'outre-mer doivent être consultés sur les axes que les institutions communautaires entendent promouvoir dans la conduite de ces actions. Il est à ce titre dommage, comme le relevait le Parlement européen dans sa résolution précitée du 11 février 1999, que les régions ultrapériphériques n'aient pas été spécifiquement consultées en amont de l'adoption du mandat de négociation pour le renouvellement de la Convention de Lomé. Les aménagements institutionnels que nous proposons ultérieurement devront permettre de s'assurer qu'à l'avenir il n'en sera plus de même.

7.4 - La promotion d'un réel partenariat entre les départements d'outre-mer et les institutions communautaires

L'approfondissement de l'intégration des départements d'outre-mer dans l'espace communautaire nécessite un renforcement de la relation de partenariat. Encore une fois, la méthode s'avère ici aussi importante que le fond. Ne reniant en aucune manière leur appartenance communautaire, les départements d'outre-mer souhaitent être associés plus étroitement que par le passé à la prise des décisions qui les concernent au premier chef. Des instruments et des procédures doivent être mis en place pour atteindre cet objectif.

Tout d'abord, **les conseils généraux et régionaux des départements d'outre-mer doivent être consultés sur tous les projets d'actes communautaires les concernant**. Cette possibilité existe déjà, comme on le sait, pour les textes nationaux (depuis le décret du 24 avril 1960 pour les départements et la loi du 31 décembre 1982 pour les régions). Il s'agirait de prévoir une procédure du même type pour les actes communautaires, en s'inspirant des dispositions de l'article 88-4 de la Constitution, issues de la révision du 25 juin 1992 [38]. Cette consultation permettrait aux autorités locales des départements d'outre-mer d'être informées des projets en cours de discussion à Bruxelles et de faire valoir officiellement leur point de vue par une délibération qui serait communiquée aux autorités nationales et communautaires. Cette procédure pourrait intervenir sans retarder l'ensemble du processus, dès lors que la consultation des autorités locales des départements d'outre-mer serait effectuée en même temps que celle du Parlement en application des dispositions de l'article 88-4. La procédure serait initiée par le Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne (S.G.C.I.) qui identifierait les projets de textes communautaires portant sur les départements d'outre-mer avant de les transmettre au ministre chargé de l'Outre-mer qui procéderait à la consultation dans les conditions actuellement observées pour les textes d'origine interne. L'intervention préalable du Conseil d'Etat ne serait pas requise dans la mesure où la question de la présence de dispositions de nature législative dans les projets d'actes communautaires serait sans influence pour la suite de la procédure.

Ensuite, il conviendrait **de mettre en place des structures de représentation des départements d'outre-mer à Bruxelles et des institutions communautaires dans les départements d'outre-mer**.

Tout d'abord, s'agissant de la représentation des départements d'outre-mer à Bruxelles, il conviendrait d'assurer une présence continue des collectivités locales des départements d'outre-mer, de la même manière que la plupart des grandes régions françaises disposent aujourd'hui de ce type d'instruments. Loin de concurrencer le travail fourni par les socioprofessionnels dans le cadre d'une structure telle qu'EURODOM dont la compétence est reconnue, il s'agit de la compléter par une action au niveau politique directement auprès des Commissaires et de leurs services. Cette représentation "*quasi-officielle*" constituerait un nouvel interlocuteur de poids pour les institutions communautaires, susceptible de contribuer efficacement à la défense des intérêts des départements d'outre-mer à Bruxelles.

Par ailleurs, nous ne pouvons que souscrire aux propositions formulées par les présidents des régions ultrapériphériques dans leur mémorandum de mars 1999. La création d'un Comité consultatif de la Commission composé de représentants des régions ultrapériphériques permettrait de donner "*en amont*" des avis sur les politiques conduites par les institutions communautaires dans ces régions et d'être

d'avantage associés à l'élaboration de ces politiques. L'institution d'un Forum de dialogue réunissant la Commission, le Parlement européen, le Comité des régions, les Etats membres concernés, des représentants des R.U.P. et de leurs milieux socioprofessionnels permettrait de tenir périodiquement (deux fois par an) des débats approfondis sur les politiques conduites par la Communauté. L'idée de tenir alternativement ces réunions à Bruxelles et dans chacune des régions ultrapériphériques semble intéressante.

Dans l'autre sens, il nous apparaît important de prévoir une présence des institutions communautaires dans les départements d'outre-mer. Cette proposition ne sera peut être pas facile à mettre en œuvre, à l'heure où la Commission européenne réduit le nombre de ses délégations dans les Etats-tiers. De plus, cette proposition rencontrerait un obstacle de nature juridique dans la mesure où la Commission n'a jamais mis en place de délégations dans les Etats-membres [39] mais seulement des bureaux d'information dépourvus de toute attribution politique et seulement chargés de mettre à disposition des personnes intéressées un certain nombre d'éléments d'information.

Mais l'importance politique de ce sujet ne doit pas être sous estimée. La manifestation de l'appartenance des départements d'outre-mer à l'Europe, outre la conscience des efforts budgétaires consentis à leur profit par la Communauté, passe par le témoignage concret de l'intérêt qui leur est porté par Bruxelles que constituerait une forme de représentation communautaire dans les départements d'outre-mer. La plus-value opérationnelle qu'apporterait une telle présence est loin d'être négligeable, par exemple en termes d'information sur les dispositifs européens et d'appui à la mise en œuvre des fonds structurels. De plus, ces représentations offriraient également aux institutions communautaires un moyen régulier d'information sur la situation des départements d'outre-mer, leur permettant sans doute de mieux mesurer l'ampleur des difficultés économiques et sociales qu'ils rencontrent.

Le moyen de convaincre Bruxelles de l'intérêt d'une telle formule réside peut être dans le fait de mettre en avant le rôle que de telles représentations pourraient jouer comme structures d'appui au développement de la coopération régionale. Cette approche justifierait l'ouverture de telles représentations à trois endroits : une aux Antilles pour couvrir les Caraïbes, une en Guyane pour les relations avec le MERCOSUR et une à la Réunion pour la zone de l'Océan Indien. Cette proposition est tout à fait conforme à la résolution adoptée le 11 février 1999 par le Parlement européen qui recommandait que *“ les territoires communautaires des régions ultrapériphériques accueillent des unités déconcentrées de la Commission en vue d'animer et de coordonner les projets soutenus par l'Union européenne au titre de la coopération régionale et de mettre en œuvre au plus près des réalités locales, les politiques qu'elle a la charge d'exécuter ”*.

Enfin, il serait souhaitable qu'un des commissaires de la prochaine Commission qui devrait être désignée à l'automne soit chargé officiellement de la question des régions ultrapériphériques

Sans remettre en cause le travail très profitable réalisé par le Groupe inter services de la Commission européenne, il nous paraît souhaitable qu'un des futurs commissaires ait, parmi ses attributions, la question des régions ultrapériphériques. Bien évidemment, ce sujet restera éminemment transversal dans la mesure où de nombreux aspects des différentes politiques communautaires sont ici en œuvre (par exemple, aides d'Etat, politique agricole, droits indirects, politique de cohésion, marché intérieur...). Mais, il nous paraît important qu'un des commissaires ait la responsabilité politique de ce secteur et puisse éventuellement coordonner l'action de ses collègues pour les aspects de leurs portefeuilles concernant les régions ultrapériphériques. Ajoutons que même si l'organisation interne de la Commission et la répartition des portefeuilles entre les membres du collège restent de la compétence communautaire, il ne serait pas illégitime, selon nous, que le commissaire chargé de la politique régionale et de la gestion des fonds structurels se voit confier cette nouvelle attribution.

[32] - Une telle possibilité a été accordée à la Nouvelle-Calédonie dans des conditions limitées, mais sur la base d'un statut qui va au delà de celui des territoires d'outre-mer en termes d'autonomie.

[33] - A titre de comparaison, les taux de couverture par les dotations de l'Etat des dépenses d'enseignement en métropole sont respectivement en fonctionnement de 76% et en investissement de 19%.

[34] - articles L. 2563-1 et L 2334-13 pour la D.G.F. communes

[35] - "Nos différences se ressemblent... nous rassemblent". Synthèse du mémorandum des régions ultrapériphériques - mars 1999.

[36] - Devenu l'article 90 du Traité d'Amsterdam.

[37] - Cet article, abrogé par le Traité d'Amsterdam, prévoyait la possibilité d'adopter des mesures de sauvegarde "en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ainsi que de difficultés pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale".

[38] - Une procédure similaire existe pour la Polynésie Française en application de l'article 68 de la loi organique du 12 avril 1996

[39] - Sauf quand ceux-ci se trouvaient abriter le siège d'organisations internationales : par exemple, délégation de la Communauté auprès de l'UNESCO et de l'OCDE à Paris ou de la FAO à Rome

CONCLUSION

Les départements d'outre-mer traversent aujourd'hui une situation de crise aiguë. L'attente générale de nos populations appelle des réponses rapides et urgentes. Un approfondissement de la décentralisation, la possibilité de définir un nouveau contrat avec l'Union européenne sur la base des dispositions de l'article 299§2 du traité d'Amsterdam et l'adaptation d'un certain nombre de mécanismes aux spécificités des départements d'outre-mer devraient déjà permettre de répondre à certaines des attentes qui nous ont été exprimées.

La démarche que nous avons suivie s'inscrit dans le cadre fixé par l'article 73 de la Constitution. Nous avons la conviction que celui-ci doit aujourd'hui permettre de mieux prendre en compte que par le passé les spécificités des départements d'outre-mer. Surtout, le cadre largement dérogoire ouvert par l'article 299§2 du traité d'Amsterdam doit autoriser une lecture plus dynamique des dispositions de notre Constitution. Ainsi, ce cadre rénové permet selon nous à la fois de nouveaux transferts de compétences aux collectivités locales des départements d'outre-mer, un réaménagement de ces compétences pour constituer des blocs homogènes au profit de chacune d'entre elles et de fortes dérogations aux règles de droit commun, en particulier en matière de coopération régionale.

L'ensemble de ces mesures constituera une nouvelle étape en faveur du développement économique et social. Elles seront également de nature à renforcer l'affirmation de l'identité propre de chacun de nos territoires. Il s'agit, aussi, de reconnaître un *“devoir d'innovation”* pour les départements d'outre-mer. Seules des solutions réellement novatrices, pouvant parfois paraître audacieuses, sont en mesure de répondre à l'ampleur des difficultés. A ce titre, les départements d'outre-mer pourraient constituer à l'avenir *“l'avant-garde”* du nouveau pacte républicain que le Premier ministre appelait de ses vœux lors de la déclaration de politique générale de juin 1997.

Le présent rapport n'épuise pourtant pas la matière institutionnelle et ne peut clore le débat sur ce sujet. C'est pourquoi, nous avons proposé la création d'une nouvelle institution - le Congrès - formé de la réunion des assemblées départementale et régionale. Outre la gestion des compétences qui demeureraient partagées, cette assemblée aurait la responsabilité d'initier le processus d'évolution statutaire, s'il était clairement demandé par la population. Un tel processus ne sera selon nous crédible et légitime que s'il répond aux trois conditions suivantes : décision dépendant du vote des populations intéressées, choix clair et cohérent proposé à ces dernières et respect des compétences des institutions républicaines.

Le processus que nous proposons offre une voie institutionnelle commune ouvrant sur une pluralité de solutions statutaires possibles. Il doit permettre à terme une évolution différenciée de nos départements selon les vœux de leurs populations. Par ailleurs, il ouvre la voie à l'élaboration d'un cadre institutionnel évolutif, s'adaptant au développement de nos territoires.

Ouvrir la voie de la responsabilité constitue selon nous le défi que nos départements doivent relever, aujourd'hui. Si l'Etat doit être le partenaire attentif et efficace de cette démarche, celle-ci nous appartient en tout premier lieu. Exercer davantage de responsabilités dans une décentralisation approfondie, moderniser l'action publique par un exercice plus dynamique et cohérent de nos compétences, devenir des acteurs à part entière de la vie internationale répondent à cet objectif. Sa réalisation, si elle dépend d'un accompagnement financier de l'Etat qui n'est que l'expression de la solidarité nationale, repose aussi sur nos propres efforts.

Mais, ouvrir la voie de la responsabilité, c'est surtout permettre à nos populations de définir et d'arrêter les choix institutionnels et les options de développement économique et social qui en découlent. Cette liberté constitue aussi la première étape d'un nouveau pacte républicain pour nos départements. **Plus conscients de leurs atouts, les citoyens de nos départements y puiseront certainement *“la force de regarder demain”***

.ANNEXES

- Lettre de mission de Monsieur le Premier Ministre
- Liste récapitulative des propositions
- Tableaux statistiques sur les départements d'outre-mer
- Liste des personnes rencontrées

LISTE DES PROPOSITIONS

1 - LA CREATION DU CONGRES : LA VOIE D'UNE EVOLUTION STATUTAIRE TRANSPARENTE ET DEMOCRATIQUE

- 4 Création du Congrès, réunion des assemblées départementale et régionale pour gérer les compétences partagées dans les domaines des transports, du logement, et de l'aménagement du territoire
- 5 Le Congrès comme institution initiant un éventuel processus de changement statutaire

2 - L'ACCROISSEMENT DES RESPONSABILITES LOCALES : CONDITION DU DEVELOPPEMENT DE NOS DEPARTEMENTS

De nouvelles responsabilités en matière économique et sociale

Nouveaux instruments pour la région en matière économique et sociale

- Elaboration d'un document déterminant les objectifs du développement économique et social à moyen terme, d'une durée égale à celle du CPER
- Exercice par 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.
- Mise en place d'une redevance sur les autorisations d'exploration ou d'exploitation de ces ressources

Accroissement des responsabilités en matière de logement

- 1 Renforcement des pouvoirs des conseils départementaux de l'habitat (C.D.H) et association accrue de ces derniers à la gestion des crédits provenant de la L.B.U et à la définition des produits
- 2 Généralisation des F.R.A.F.U dans les quatre départements d'outre-mer. Gestion des F.R.A.F.U par le Congrès

Mise en place d'un nouvel instrument en matière d'eau et d'assainissement

2. Création d'une structure équivalente à celle des agences de bassin existant en métropole, financée par la future taxe générale sur les activités polluantes et dotée du statut d'établissement public local, rattaché au département.

Des instruments plus performants en matière d'aménagement du territoire

- Réforme du fonds d'investissement pour les routes et les transports (F.I.R.T)
- Octroi à la région de la maîtrise d'ouvrage des travaux effectués sur les routes nationales.
- Modification des règles d'affectation actuelles : suppression de l'utilisation du F.I.R.T pour combler des déficits de fonctionnement de la région
- Réservation d'une part prioritaire du F.I.R.T au développement des transports urbains et interurbains, couvrant aussi bien les dépenses de fonctionnement que d'investissement
- Définition des orientations principales du FIRT, y compris le niveau de la part du fonds pré-affectée aux transports par le Congrès
- Mise en place d'un syndicat mixte regroupant les deux collectivités régionale et départementale et placé sous l'autorité du Congrès, pour la gestion des attributions en matière de transports urbains et interurbains, notamment la délivrance des licences d'exploitation pour les transporteurs ; définition et financement par ce syndicat des actions de formation, d'encouragement au regroupement ou d'incitation au départ à la retraite.

Renforcement des instruments de planification territoriale et d'occupation de l'espace

3. Elaboration du S.A.R par une commission mixte désignée par les assemblées régionale et départementale réunies en congrès en cas de blocage au niveau de la région. Ultime recours d'approbation octroyé au préfet si le blocage persiste.
4. Sur saisine du président du conseil régional ou du conseil général, octroi au préfet du pouvoir d'engager la procédure de révision du P.O.S en cas de non respect du S.A.R.
5. Transfert vers la région des agences de mise en valeur des zones soumises aux "50 pas géométriques". Transformation de ces agences en établissements publics locaux.
6. Transfert de propriété des terres appartenant à l'Etat en Guyane vers d'autres propriétaires locaux.

Développement des compétences en matière de coopération régionale

Des moyens accrus d'expression dans la vie internationale

- 1 Octroi d'un pouvoir général de proposition des projets de traités aux conseils généraux et régionaux, notamment dans les domaines de la pêche, des conventions fiscales et des projets d'actes communautaires.
- 2 Octroi d'un pouvoir de négociation au président du conseil régional ou du conseil général pour des traités ou des accords soit avec un ou plusieurs Etats étrangers, soit avec une organisation internationale, dans les limites du mandat fixé par les autorités compétentes de l'Etat.
- 3 Octroi aux collectivités locales du pouvoir de conclure des " *arrangements administratifs* " dans les domaines de leur compétence avec les Etats des régions avoisinantes ou avec des organisations régionales.
- 4 Mise en place de commissions paritaires bilatérales pour servir de cadre à la coopération régionale avec les voisins des départements d'outre-mer.
- 5 Participation des départements d'outre-mer aux organisations régionales :
 - 1.4- représentation de la France dans ces instances par un élu des DOM (à l'instar de ce qui se fait à l'AEC).
 - 1.5- adhésion de la France aux organisations régionales concernées dont elle n'est pas membre aujourd'hui.

Des instruments renforcés de coopération décentralisée

- 1 Mise en place de structures opérationnelles de coordination en matière de coopération régionale, associant les administrations de l'Etat, les élus locaux et les organisations socioprofessionnelles.
- 2 Organisation sur une base régionale avec une structure de synthèse à Paris.
- 3 Suppression du FIC et mise en place de fonds décentralisés dans chacun des quatre départements d'outre-mer sous la responsabilité des assemblées régionale et départementale.
- 4 Mise en place d'un délégué local à la coopération régionale nommé par le congrès.
- 5 Rôle accru de RFO visant à améliorer son insertion dans le cadre régional.
- 6 Mise en place d'une procédure simplifiée de visas pour les personnes circulant fréquemment dans les départements d'outre-mer (hommes d'affaires, universitaires, étudiants, artistes, athlètes de haut niveau...) afin que soient facilités leurs déplacements.

Dans le domaine de l'éducation et de la culture

Adaptation de la politique éducative

2. Association des collectivités locales dès le stade de la programmation: élaboration possible d'un plan de développement des cultures locales et de la langue créole.
3. Accès privilégié aux langues de l'environnement régional dans l'enseignement.
4. Définition de la carte scolaire et répartition des postes d'enseignants entre les différents établissements par les collectivités locales.
5. Usage des créoles dans le primaire.
6. Recrutement particulier destiné aux seuls créolophones.
7. Création d'un CAPES de créole.
8. Elargissement aux créoles du champ de la loi du 11 janvier 1991 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux.
9. Formation à l'enseignement d'une langue créole aux étudiants des IUFM.

Inscription dans un cadre élargi des politiques culturelles

- Création de deux instituts de langues créoles aux Antilles et à la Réunion pour l'étude, la promotion, l'enseignement et la diffusion des créoles.
- Réalisation de médiathèques et de deux "ethnopoies" (aux Antilles et à la Réunion) dévolus à l'étude des peuplements régionaux
- Création d'un centre culturel de l'outre-mer en métropole.
- Rétablissement des réunions de zone entre les structures culturelles des départements d'outre-mer et les centres culturels français installés dans les pays voisins pour assouplir la délivrance de visas.
- Intégration des départements d'outre-mer dans les instances de la Francophonie.
- Organisation d'un sommet de la Francophonie dans l'un des quatre départements.
- Contribution de l'Etat pour aligner le prix du livre sur le niveau de la métropole, et de diminuer les tarifs de la presse écrite et du disque, avec un appui particulier vers les ouvrages pour la jeunesse.
- Création de médiathèque dans chaque commune avec le soutien du ministère de la culture.

3 - LA CLARIFICATION DES COMPETENCES : CONDITION D'UNE MEILLEURE LISIBILITE DES POLITIQUES PUBLIQUES

La région, collectivité du développement économique

- Responsabilité de la planification du territoire : renforcement des compétences de la région en matière de schéma d'aménagement régional.

- Responsabilité en matière de développement économique: définition des orientations de la politique à moyen terme dans des programmes d'action, notamment dans les domaines touristique et agricole.
- Exclusivité des compétences dans le domaine de l'intervention économique: attribution des compétences actuellement exercées par les conseils généraux en matière de pêche, d'agriculture et de tourisme.
- Transfert des compétences liées à l'exploitation de la Z.E.E au niveau régional.

Le département, collectivité de la solidarité

- Attribution des nouvelles compétences en matière de politique scolaire.
- Octroi des compétences actuellement détenues par la région dans le domaine des activités éducatives et culturelles ainsi que sur les lycées.
- Gestion de la politique culturelle (protection du patrimoine, élargi au patrimoine naturel)

4 - LE RETABLISSEMENT FINANCIER : CONDITION DES LIBERTES LOCALES

Un effort partagé par les départements d'outre-mer

- 1 Révision voire suppression de certaines dérogations dans le domaine fiscal (abattement général de 40% de la valeur locative des habitations, exonération de la taxe d'habitation et de la taxe foncière pour certains locataires).
- 2 Effort de l'administration fiscale pour le recensement systématique des logements imposables.
- 3 Création de ressources financières pour les conseils généraux par le biais de deux taxes :
 - 3.1 alignement de la taxe sur le tabac sur le niveau métropolitain et unification de la destination finale du produit ainsi créée vers le conseil général.
 - 3.2 taxation des mises dans les jeux de hasard (Française des jeux, P.M.U...).
- 4 Prise en compte accrue du facteur démographique pour le calcul des dotations de l'Etat aux collectivités d'outre-mer.

5 - L'ADAPTATION DU DROIT : CONDITION DE L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Adapter les règles de gestion des agents des collectivités locales d'outre-mer

- 1 Recrutement des nouveaux agents dans le respect de la loi du 26 janvier 1984, selon les niveaux de qualification exigées par les règles statutaires de la fonction publique territoriale.
- 2 Elaboration d'un statut pour les agents territoriaux contractuels afin de régler la situation des agents non titulaires actuellement en fonction, la loi renvoyant à la conclusion d'accords locaux pour tenir compte des disparités existants en ce domaine.
- 3 Définition par chaque département d'outre-mer du régime applicable aux agents non titulaires pour chaque niveau de collectivité.
- 4 Mise en place d'un système d'incitation volontaire de départ à la retraite anticipée.
- 5 Mise en place de centres de formation ouverts aux agents des collectivités locales et de l'Etat pour accroître la qualification des personnels.
- 6 Plafonnement de l'indemnité d'éloignement pour les agents de l'Etat de catégorie A affectés dans les départements d'outre-mer.
- 7 Affectation des sommes récupérées à un fonds spécifique d'aide à la création et au fonctionnement des PME et TPE.

Assouplissement des règles applicables à la commande publique

- Mise en place d'un moratoire sur l'application des dispositions de l'article 52 du code des marchés publics afin de permettre aux entreprises de se mettre à jour de leurs obligations fiscales et sociales.
- Développement de l'allotissement et protection de la sous-traitance
- Moratoire pour l'application de la loi Sapin, notamment dans le domaine des transports interurbains.

Adaptation de la " loi littoral " au contexte spécifique des départements d'outre-mer

Adaptation de la " loi littoral " pour permettre une utilisation de celui-ci en faveur du développement économique des DOM dans le respect de l'environnement

Mesures spécifiques à certaines collectivités des DOM

- Mesures particulières pour les communes de l'intérieur de la Guyane :
- création d'un fonds d'aménagement pour les communes de l'intérieur de la Guyane, alimenté par l'Etat, les autres collectivités locales et le Centre spatial de Kourou.
- autorisation de subventionnement de certaines infrastructures publiques à 100%.
- mise à disposition gratuite de fonctionnaires de toutes catégories chargés de l'administration communale.
- organisation d'un service de santé.
- création d'un arrondissement supplémentaire.
- mise en place d'une structure d'appui technique pour la constitution, l'exploitation et la gestion des services publics de base.
- Mise en place de dispositifs de diminution des charges sociales à Saint Martin et soutien aux équipements et à l'éducation.
- Engagement d'un processus de modification statutaire de Saint Barthélémy pour tenir compte du souhait majoritaire et constant de la population.

6 - LA DECONCENTRATION DE L'ETAT : CONDITION D'UN VRAI PARTENARIAT

- Réflexion sur l'organisation des services déconcentrés, axée notamment sur l'opportunité de fusions de services ou de délégations inter services.
- Renforcement de l'autorité du préfet sur les services déconcentrés, par le biais notamment d'un accroissement des contrôles sur les différentes directions.
- Soutien accru aux collectivités locales :
- mise en place d'un pôle de compétences animé par le secrétaire général ou le directeur de la préfecture afin d'améliorer le contrôle de légalité.
- Association des sous-préfectures d'arrondissement à ce pôle. .
- mise en place d'un dispositif d'expertise juridique destiné aux collectivités locales, avec le soutien de la chambre des comptes et du tribunal administratif.
- mise à disposition des collectivités locales de fonctionnaires catégorie A.
- accent sur la formation (implication accrue du CNFPT).
- Prise en compte des citoyens :
- création de maisons de services publics.
- accroissement des moyens matériels et humains de la justice, avec une prise en compte de la spécificité locale liée aux pratiques coutumières.
- renforcement dans chaque région des moyens donnés au délégué du Médiateur de la République.

7 - L'ARTICLE 299§2 : CONDITION D'UNE INTEGRATION ECONOMIQUE RENOVEE

- Négociation d'un cadre fiscal dérogatoire (pérennisation de l'octroi de mer, de certaines aides d'Etat telles que les aides au fonctionnement...).
- Négociation de l'extension de l'utilisation des crédits structurels vers les pays ACP pour développer la coopération régionale.
- Elargissement des compétences de la région :
- élaboration d'un plan régional servant de cadre d'utilisation des crédits communautaires, intégrant le Contrat de Plan Etat Région et le Schéma d'Aménagement Régional
- co-présidence du président de la région, aux côtés du préfet, des comités de programmation et de suivi.

- Mise en place de structures d'information et d'appui capables d'intervenir au stade du montage du projet et particulièrement tournées vers les TPE.
- Renforcement des moyens administratifs de l'Etat par la constitution de SGAR de droit commun. Promotion du partenariat :
 - association des socioprofessionnels à la phase de suivi des programmes.
 - association des CESR et CCEE aux phases de programmation et de suivi.
- Mobilisation des ressources: création d'un fonds-relais assurant l'avance de trésorerie pour des porteurs de projet ne pouvant l'assumer et fournissant les contreparties nationales dans des opérations menées par des TPE.
- Mise en place d'une procédure imposant la consultation des conseils généraux et régionaux sur tous les projets d'actes communautaires les concernant.
- Mise en place de structures de représentation des départements d'outre-mer à Bruxelles.
- Mise en place d'une représentation communautaire dans les départements d'outre-mer.
- Attribution officielle du dossier des régions ultrapériphériques à un commissaire européen.

LA GUADELOUPE

Source: IEDOM & INSEE

POPULATION

| | |
|--|----------------|
| Population totale au recensement 1990 | 387 000 |
| Population début 1997 (estimation) | 428 000 |
| Taux de natalité (1997) | 16,6 % |
| Taux de mortalité (1997) | 5,8 % |
| Solde naturel | 4 600 |

ECONOMIE

| | |
|---|----------------|
| PIB (1994) en milliards de francs | 19,7 |
| PIB/ habitant (1994) en francs | 47 700 |
| Exportation (1997) en millions de francs | 819 |
| Importation (1997) en millions de francs | 10 237 |
| Solde commercial en millions de francs | - 9 418 |
| Taux de couverture | 8 % |

EMPLOI

| | |
|---|----------------|
| Population active (mars 1997) | 178 600 |
| Taux de chômage BIT 1997 | 29,5 % |
| Demandeurs d'emploi en fin de mois au 31 déc. 1997 | 50 364 |

PRIX/REVENUS

| | |
|---|--------------|
| Variations de prix déc. 1997 / déc. 1996 | 1,5 % |
| SMIC horaire brut (mi 1998) en francs | 40,22 |
| Minimum fonction publique mensuel net (début 1997) en francs | 7 501 |

ENSEIGNEMENT

| | |
|--------------------------------------|----------------|
| Population scolaire 1996/1997 | 114 200 |
| Baccalauréat 1996 (reçus) | 3 181 |

LA GUYANE

POPULATION

| | |
|--|----------------|
| Population totale au recensement 1990 | 114 800 |
| Population fin 1997 (estimation) | 170 000 |

Taux de natalité (1996) 27,1 %
Taux de mortalité (1996) 3,4 %
Solde naturel 3 788

ECONOMIE

PIB (1994) en milliards de francs 8 231
PIB/ habitant (1994) en francs 57 160
Exportation (1997) en millions de francs 696
Importation (1997) en millions de francs 3 222
Solde commercial en millions de francs - 2 526
Taux de couverture 22 %

EMPLOI

Population active (mars 1997) 58 800
Taux de chômage BIT 1997 25,6 %
Demandeurs d'emploi en fin de mois au 31 déc. 1997 12 723

PRIX/REVENUS

Variations de prix déc. 1997 / déc. 1996 0,9 %
SMIC horaire brut (mi 1998) en francs 40,22
Minimum fonction publique mensuel net (début 1997) en francs 7 501

ENSEIGNEMENT

Population scolaire 1996/1997 44 842
Baccalauréat 1996 (reçus) 536

LA MARTINIQUE

POPULATION

Population totale au recensement 1990 360 000
Population fin 1997 (estimation) 392 00
Taux de natalité (1995) 14 %
Taux de mortalité (1995) 6 %
Solde naturel 3 306

ECONOMIE

PIB (1994) en milliards de francs 24,5
PIB/ habitant (1994) en francs 64 286
Exportation (1997) en millions de francs 1 179
Importation (1997) en millions de francs 9 855
Solde commercial en millions de francs - 8 676
Taux de couverture 12 %

EMPLOI

Population active (mars 1997) 170 300
Taux de chômage BIT 1997 28,8 %
Demandeurs d'emploi en fin de mois au 31 déc. 1997 45 176

PRIX/REVENUS

Variations de prix déc. 1997 / déc. 1996 0,9 %
SMIC horaire brut (mi 1998) en francs 40,22
Minimum fonction publique mensuel net (début 1997) en francs 7 501

ENSEIGNEMENT

Population scolaire 1996/1997 103 300
Baccalauréat 1996 (reçus) 3 079

LA REUNION

POPULATION

Population totale au recensement 1990 597 828
Population fin 1997 (estimation) 687 200
Taux de natalité (1997) 20,1 %
Taux de mortalité (1997) 5,2 %
Solde naturel 10 188

ECONOMIE

PIB (1994) en milliards de francs 35 266
PIB/ habitant (1994) en francs 54 431
Exportation (1997) en millions de francs 1 251
Importation (1997) en millions de francs 14 262
Solde commercial en millions de francs - 13 011
Taux de couverture 22 %

EMPLOI

Population active (mars 1997) 263 800
Taux de chômage BIT 1997 37,2 %
Demandeurs d'emploi en fin de mois au 31 déc. 1997 12 759

PRIX/REVENUS

Variations de prix déc. 1997 / déc. 1996 1,5 %
SMIC horaire brut (mi 1998) en francs 40,22
Minimum fonction publique mensuel net (début 1997) en francs 8 330

ENSEIGNEMENT

Population scolaire 1996/1997 213 200
Baccalauréat 1996 (reçus) 4 765