

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 janvier 1982.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), à la suite de la mission effectuée du 23 janvier au 5 février 1981 par une délégation de la commission chargée d'étudier les problèmes d'administration générale dans les départements de la Guyane, de la Martinique et de la Guadeloupe.

Par MM. Louis VIRAPOULLÉ, Baudouin de HAUTECLOCQUE*,
Roger BOILEAU, Germain AUTHIÉ,

Sénateurs.

* M. Baudouin de Hauteclocque est décédé le vendredi 9 octobre 1981.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, François Collet, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Mme Cécile Goldet, MM. Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillot, Roger Roman, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Départements d'outre-mer. — Guadeloupe - Guyane - Martinique - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
Itinéraire et programme de la mission	4
CHAPITRE PREMIER. — Présentation générale des Antilles et de la Guyane ..	9
I. — Présentation géographique	9
II. — Présentation économique	12
CHAPITRE II. — La départementalisation et l'application des lois	18
I. — Le principe de l'assimilation	18
II. — Les difficultés et les nécessités de l'adaptation	19
CHAPITRE III. — Les collectivités territoriales	21
I. — L'organisation administrative	21
II. — Les finances départementales	22
III. — Les finances communales	23
IV. — La situation des fonctionnaires	26
CHAPITRE IV. — La justice	27
I. — La Guyane	27
II. — La Martinique	28
III. — La Guadeloupe	29
CHAPITRE V. — La police et l'ordre public	30
I. — L'organisation des services de police	30
II. — Les effectifs de police	30
III. — Principaux problèmes de l'ordre public	32
CHAPITRE VI. — La situation politique	33
Conclusion	36
Annexes	37
<i>Annexe I.</i> — Les populations tribales de Guyane	37
<i>Annexe II.</i> — Le service militaire adapté (SMA)	38
<i>Annexe III.</i> — Part des impôts directs et de la taxe d'octroi de mer dans les recettes de fonctionnement de certaines communes	39

MESDAMES, MESSIEURS,

A la fin de l'année 1980, la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale a décidé de demander au Sénat l'autorisation d'envoyer une délégation étudier les problèmes d'administration générale des départements de la Guyane, de la Guadeloupe et de la Martinique. Il est certain en effet que cette Commission a pour charge, parmi d'autres, de connaître de la situation particulière des départements d'outre-mer au sein de la République française, en ce qui concerne les collectivités locales, les problèmes de l'application des lois, l'organisation judiciaire et plus généralement tous les problèmes d'administration. C'est d'ailleurs dans cet esprit que la Commission a demandé, en octobre 1980, à être saisie pour avis du budget des départements d'outre-mer.

L'autorisation du Sénat ayant été accordée, la délégation qui a effectué cette mission était composée de MM. Louis Virapoullé, vice-président de la Commission, sénateur de la Réunion, président de la délégation, Baudouin de Hauteclocque, secrétaire de la Commission, sénateur du Pas-de-Calais (1), Roger Boileau, sénateur de Meurthe-et-Moselle, et Germain Authié, sénateur de l'Ariège.

Elle était accompagnée de M. Jacques Toutain, administrateur principal des services du Sénat.

La mission s'est déroulée suivant le programme figurant ci-après.

(1) M. Baudouin de Hauteclocque est décédé le 9 octobre 1981. Ses collègues tiennent à saluer sa mémoire et à exprimer la haute estime dans laquelle ils le tenaient.

ITINÉRAIRE ET PROGRAMME DE LA MISSION

I. — LA GUYANE

Vendredi 23 janvier 1981 :

- 18 h 45 : Arrivée à l'aéroport de Cayenne-Rochambeau : accueil par M. Pierre Bayle, directeur du cabinet du préfet et M. Raymond Tarcy, sénateur de la Guyane
- 20 h 30 : Dîner à la résidence du préfet, M. Désiré Carli.

Samedi 24 janvier :

- 9 h 15 : Entretien avec M. Olivier Aimot, président du tribunal de grande instance de Cayenne, à propos du fonctionnement de la justice en Guyane.
- 11 h 00 : Entretien avec M. Désiré Carli, préfet, sur les problèmes généraux de la Guyane.
- 15 h 00 : Visite d'une exploitation agricole, la coopérative de la C.A.R.A.P.A. où, notamment, sont réinstallés des Réunionnais.
- 17 h 30 : Visite du port de Degrad des Cannes.
- 20 h 30 : Dîner avec M. Tarcy, sénateur, M. Holdcr, maire de Cayenne, et plusieurs membres du conseil général.

Dimanche 25 janvier :

- 10 h 45 : Visite d'une société forestière : les Compagnons réunis, à Kourou.
- 12 h 30 : Déjeuner à Sinnamary, offert par M. Elie Castor, président du conseil général.
- 14 h 30 : Visite d'exploitations agricoles (ferme-pépinière, exploitation traditionnelle).
- 17 h 30 : Visite de villages d'indiens gallibis (Les Hattes - Araoua), en compagnie du chef de la brigade de gendarmerie de Mana.
- 20 h 30 : Dîner offert par M. Henri Masse, sous-préfet de Saint-Laurent-du-Maroni.

Lundi 26 janvier :

- 7 h 00 : Départ du bac pour le Surinam.
- 11 h 00 : Arrivée à la mission française de Paramaribo, capitale du Surinam.
Accueil de MM. Boissenin et Dirickx, respectivement troisième secrétaire et attaché commercial de la mission française.
- 12 h 30 : Déjeuner offert par MM. Boissenin et Dirickx.
- 18 h 00 : Retour à Saint-Laurent.

Mardi 27 janvier :

- 7 h 00 : Départ - Remontée du Maroni.
- 9 h 30 : Visite du village Boni d'Apatou.
- 12 h 00 : Visite d'un atelier de déroulage à la Société forestière du Maroni, à Saint-Jean.
- 13 h 00 : Déjeuner avec le colonel Savelli, commandant le bataillon du service militaire adapté.
- 15 h 00 : Visite des ateliers du centre de S.M.A.
- 16 h 30 : Visite d'un nouveau village Hmong à Javouhey.
- 20 h 00 : Dîner offert par M. Masse en présence du colonel Savelli.

Mercredi 28 janvier :

- 6 h 30 : Départ de Saint-Laurent.
- 9 h 00 : Visite du Centre spatial guyanais à Kourou.
- 12 h 30 : Retour à Cayenne et déjeuner offert par M. Paulin Brunet, conseiller général, suppléant de M. Rivièrez.
- 16 h 00 : Entretien avec M. Désiré Carli, préfet de la région Guyane.
- 20 h 30 : Dîner offert par M. Olivier Aimot, président du T.G.I.

II. — LA MARTINIQUE

Jeudi 29 janvier :

- 7 h 00 : Départ de Cayenne-Rochambeau.
- 7 h 55 : Arrivée à Fort-de-France - Le Lamentin.
- 10 h 15 : Entretien avec M. Marcel Julia, préfet de région, à propos de la situation générale en Martinique.
- 11 h 30 : Entretien avec M. Emile Maurice, président du conseil général, M. Emmanuel Lucien, président de la Commission des textes, et une délégation du conseil général à propos de l'application des textes dans les départements d'outre-mer.
- 13 h 00 : Déjeuner à la résidence préfectorale.
- 15 h 30 : Entretien avec M. Maran, président de l'Association des maires et une délégation de cette Association.
- 20 h 00 : Dîner offert par M. Emile Maurice, président du conseil général.

Vendredi 30 janvier :

- 10 h 00 : Réunion avec M. le Préfet et les chefs de service du département : examen de la situation économique et du budget du département.
- 12 h 30 : Déjeuner offert par MM. Valcin et Lise, sénateurs.

Samedi 31 janvier :

- 11 h 00 : Réunion relative à l'ordre public.
- 15 h 00 : Visite des communes de Morne des Esses, La Trinité, Sainte-Marie et de l'ancien monastère de Fonds-Saint-Jacques.

Dimanche 1^{er} février :

- Visite du sud de l'île - Déjeuner à Sainte-Anne.

III. — LA GUADELOUPE

Lundi 2 février :

9 h 00 : Arrivée à Pointe-à-Pitre - Le Raizet.

12 h 30 : Déjeuner offert par M. Roger Renard, sous-préfet de Pointe-à-Pitre.

Après-midi : Visite de la Grande-Terre.

Mardi 3 février :

10 h 00 : Réunion de travail avec une délégation du conseil général, consacrée aux problèmes des collectivités locales.

13 h 00 : Déjeuner avec une délégation du conseil général.

16 h 00 : Réunion de travail relative à la réforme foncière.

Mercredi 4 février :

Visite des îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélémy.
Déjeuner avec M. Limoge, sous-préfet de Saint-Martin, et M. le Maire de Saint-Barthélemy.

Jedi 5 février :

10 h 00 : Entretien avec M. Roland Girard, procureur général, et M. Combes, président de chambre à la cour d'appel de Basse-Terre.

11 h 00 : Réunion relative à l'ordre public en Guadeloupe.

13 h 00 : Déjeuner offert par M. Maillard, préfet.

Après-midi : Visite de Pointe-à-Pitre.

Vendredi 6 février :

2 h 00 : Départ pour Paris.

La délégation a été particulièrement sensible à l'accueil qui lui a été réservé dans les trois départements, où tout avait été mis en place pour faciliter sa mission et rendre son séjour agréable.

A tous ceux qu'elle a rencontrés, élus, magistrats, fonctionnaires, qui l'ont toujours utilement et aimablement renseignée, la délégation exprime ses plus sincères remerciements et sa très vive gratitude.

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES ANTILLES ET DE LA GUYANE

L'histoire des trois départements ayant été excellemment rappelée dans le rapport d'information fait par la délégation que dirigeait M. Léon Jozeau-Marigné au début de l'année 1975 (voir le rapport n° 205, 1975-1976), il n'y a pas lieu de reprendre ici ces développements. En revanche, il n'est sans doute pas inutile de décrire succinctement les principaux aspects géographiques des trois départements, non plus que de faire brièvement le point de leur situation économique.

I. — PRÉSENTATION GÉOGRAPHIQUE

1° La Guyane.

Elle se situe sur la façade nord-est de l'Amérique du Sud, entre 2° et 5° de latitude nord, donc tout près de l'équateur. Cayenne se situe à 7.000 kilomètres de Paris, 5.000 kilomètres de Rio de Janeiro et 5.000 kilomètres de New York.

La Guyane compte 91.000 kilomètres carrés, soit environ le sixième de la France. La plus grande commune de la Guyane recouvre 20.000 kilomètres carrés, soit le double de la superficie du département de la Gironde ! Le relief, dont le point culminant ne dépasse pas 850 mètres, est caractérisé par une succession de petites collines, avec une bande côtière large de 20 kilomètres, constituée de dépôts quaternaires marins.

Le climat est de type équatorial à température presque constante (25° à 28°) ; il se caractérise par une pluviosité abondante (de 2.500 à 4.000 millimètres par an). La forêt couvre 94 % du territoire, ce qui est considérable et pourrait être source d'importantes richesses ; mais, si les essences sont variées, elles sont aussi très disséminées.

Au recensement de 1975, la population s'élevait à environ 55.000 habitants (soit moins d'un habitant au kilomètre carré). On comptait :

- 35.000 créoles, dont 10.000 d'origine antillaise ;
- 7.000 métropolitains ;
- 4.300 représentants des populations primitives (indiens, noirs Bonis, etc.) ;
- 6.000 étrangers (Brésiliens, Chinois, anglophones, Libanais).

De 1954 à 1980, la population est passée de 27.900 à 62.000 habitants, ce qui représente un accroissement de 122 % en vingt-six ans, explicable en partie par l'installation du Centre spatial guyanais.

Cette population est très inégalement répartie sur le territoire guyanais : 90 % se trouvent sur le littoral et 70 % dans l'île de Cayenne. Le reste de la Guyane est donc pratiquement vide de tout habitant.

2° La Martinique.

Située dans l'archipel des Petites Antilles, entre le tropique du Cancer et l'équateur, la Martinique se trouve à 7.000 kilomètres de Paris et 3.300 kilomètres de New York. Elle ne compte que 1.100 kilomètres carrés, ce qui en fait un des plus petits départements français.

Son relief est caractérisé, au nord et au centre, par quelques montagnes d'origine volcanique, reliées entre elles par des collines appelées « mornes » :

- au nord-ouest se trouve la célèbre montagne Pelée (1.397 mètres) ;
- au centre, les pitons du Carbet, qui culminent à 1.207 mètres.

On distingue, en Martinique, deux saisons :

— la première, plus fraîche et plus sèche (décembre à mai), avec une période de grande sécheresse, le « carême » à partir de février ;

— la seconde, plus chaude (juin à novembre) avec une période particulièrement pluvieuse « l'hivernage » parfois marquée par de violents cyclones.

La flore est particulièrement variée. On remarque en grand nombre manguiers, tamariniers, bambous, flamboyants, arbres à pain, bougainvillées, etc.

Sur sa petite surface, la Martinique regroupe une population très nombreuse : 324.000 habitants au dernier recensement de 1974, soit environ 300 habitants au kilomètre carré ; 52 % avait moins de vingt ans. De 1954 à 1980 (soit en vingt-six ans), la population a progressé de 30 %.

Les principales villes sont Fort-de-France (plus de 100.000 habitants), Le Lamentin (23.000 habitants), Sainte-Marie (20.000 habitants).

3° La Guadeloupe.

Le département de la Guadeloupe est composé de deux îles principales : la Grande-Terre (585 kilomètres carrés) et la Basse-Terre (943 kilomètres carrés) séparées par un étroit bras de mer, la rivière Salée ; s'y ajoutent cinq dépendances : Saint-Barthélemy (24 kilomètres carrés) et Saint-Martin (52 kilomètres carrés pour sa partie française) — toutes deux situées à environ 200 kilomètres au nord —, la Désirade (27 kilomètres carrés), Marie-Galante (149 kilomètres carrés) et l'archipel des Saintes (14 kilomètres carrés).

Contrairement à ce que son nom semble indiquer, la Basse-Terre est une montagne pratiquement ininterrompue, qui culmine à 1.467 mètres avec le volcan de la Soufrière. La Grande-Terre, au contraire, est caractérisée par un relief plat, à l'exception d'un secteur vallonné, appelé « les Grands Fonds ».

La diversité dans le relief entraîne une grande variété du climat. Si on relève une pluviométrie annuelle d'environ 10 mètres à la Soufrière, elle n'est que de 70 centimètres à la pointe des Châteaux, à l'est de la Grande-Terre.

Le chiffre de la population est sensiblement identique à celui de la Martinique : 324.000 habitants, soit, pour une superficie totale de 1.780 kilomètres carrés, une densité d'environ 200 habitants au kilomètre carré.

Là aussi, on note un accroissement notable de 1954 à 1980 : + 41 %.

II. — PRÉSENTATION ÉCONOMIQUE (1)

La délégation de la commission des Lois n'avait évidemment pas pour mission d'étudier la situation économique des trois départements visités. Cependant, en raison, d'une part, des répercussions que cette situation peut avoir sur le climat politique et institutionnel, d'autre part, des conversations qu'elle a pu avoir incidemment à ce propos, elle ne pouvait s'en désintéresser.

La situation économique des trois départements est essentiellement caractérisée par l'importance du sous-emploi et l'hypertrophie du secteur des services.

En 1980, par rapport à la population active, le pourcentage des chômeurs s'élevait :

- en Guyane, à 12,52 % (dont 51,57 % de moins de vingt-cinq ans) ;
- en Guadeloupe, à 27,37 % (dont 35 % de moins de vingt-cinq ans) ;
- en Martinique, à 28 % (dont 60 % de moins de vingt-cinq ans).

Pour la même année, la répartition de la population active était la suivante :

— Guyane :	
• Agriculture	727
• Industrie	2.603
• Services :	
1. secteur privé	4.953
2. secteur public	5.651
— Guadeloupe :	
• Agriculture	12.591
• Industrie	19.822
• Services :	
1. secteur privé	26.189
2. secteur public	19.977

(1) Les chiffres cités dans ce passage sont, pour la plupart, extraits du Bulletin de conjoncture de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (numéro de mars 1981).

— Martinique :

● Agriculture	15.500
● Industrie	16.097
● Services :	
1. secteur privé	22.760
2. secteur public	18.972

En raison des différences profondes qui existent entre elles, seront successivement exposées la situation des deux départements antillais, puis celle de la Guyane.

1° Les départements antillais.

La Guadeloupe et la Martinique sont caractérisées, ainsi qu'on l'a vu précédemment, par l'importance de la densité de leur population (respectivement 200 et 300 habitants au kilomètre carré). Au regard de cette population très nombreuse, les ressources économiques sont faibles, et les cultures traditionnelles, telles que la canne à sucre, autrefois source de richesse, sont en déclin. En raison de l'insularité et de l'éloignement de la métropole, les équilibres économiques sont difficiles à atteindre.

Pour la Guadeloupe, en 1980, la valeur des importations a augmenté de 21 % tandis que celle des exportations a diminué de 7 % ; le déficit commercial, passant de 2.057 millions de francs en 1979 à 2.627 millions de francs en 1980, s'est accru de 28 % et le taux de couverture des importations par les exportations a été ramené de 19 % à 15 %.

Pour la Martinique, la situation est comparable : en 1980, la valeur des importations a augmenté de 14 % tandis que celle des exportations a diminué de 13 % ; le déficit commercial s'est accru de 21 % et le taux de couverture des importations par les exportations a été ramené de 20 à 15 %.

Cette situation globale s'explique par celle des différents secteurs.

a) Le secteur agricole.

La production de canne à sucre a régressé ces dernières années. En Martinique, elle n'aura guère été que de 220.000 tonnes cette année, contre 250.000 en 1980, 286.000 en 1979 et 322.000 en 1978.

En fait, il n'y a pas de zone suffisamment plane pour permettre une grande mécanisation, ce qui entraîne un coût élevé en main-d'œuvre. En quinze ans, la production de sucre martiniquais a été ramenée de 90.000 à 9.000 tonnes, de telle sorte que la Martinique ne produit plus que la moitié du sucre qui lui est nécessaire.

En Guadeloupe, la diminution du tonnage récolté est encore plus importante : pendant les huit premières semaines de récolte en 1980, le tonnage de cannes broyées n'a été que de 284.643 tonnes en 1981, contre 469.635 tonnes en 1980.

Le sucre de canne étant fortement concurrencé sur tous les marchés, on a cherché à développer la *production de bananes* ; mais les cyclones « David » et « Allen », en 1979 et 1980, ont très sérieusement endommagé les bananeraies, de telle sorte que les exportations de bananes ont diminué de 48 % au départ de la Martinique et de 28 % au départ de la Guadeloupe.

L'ananas martiniquais connaît une évolution plus favorable et la production d'ananas de conserve a progressé de 22 % entre 1979 et 1980. Reste qu'il est fortement concurrencé lui aussi par d'autres pays producteurs, notamment la Côte-d'Ivoire, qui fournit 45 % du marché métropolitain.

La réforme foncière : comme ses devancières, la délégation s'est intéressée à la réforme foncière dont les résultats sont dans l'ensemble restés décevants jusqu'à maintenant.

Une importante opération est actuellement en cours dans le département de la Guadeloupe. Elle a trois objets principaux :

- l'amélioration des structures de production agricole ;
- l'installation d'agriculteurs, notamment de jeunes, sur des superficies d'environ une dizaine d'hectares ;
- la relance de la production cannière, accompagnée d'un accroissement de la productivité.

La mise en œuvre de cette opération est confiée à la S.A.F.E.R. de Guadeloupe qui a acquis un domaine d'environ 11.850 hectares auprès des usiniers. Cette superficie se répartit en 3.700 hectares de faire-valoir direct et 8.150 hectares en terres exploitées en colonat partiaire.

A la suite d'observations qui ont pu lui être présentées, la délégation se demande si, à l'avenir, la location-vente des terres faisant l'objet de la réforme ne devrait pas être développée, même si, en ce cas, les moyens financiers à mettre en œuvre sont plus importants.

b) *Le tourisme.*

C'est là, indubitablement, un atout important de l'économie antillaise. La capacité hôtelière s'est sensiblement accrue au cours des dernières années et le coefficient d'occupation des lits était en progression constante. Mais, pour la première fois, en 1980, le

nombre total de nuitées a diminué dans les deux départements. Ceci est sans doute dû aux effets de la crise économique, les prix pratiqués, surtout en haute saison, de janvier à mars, étant généralement élevés.

c) *Le secteur artisanal et industriel.*

Bien que des efforts certains aient été accomplis, ils restent nettement insuffisants. Peut-être une meilleure utilisation de l'énergie géothermique pourrait-elle conduire à un développement de ce secteur, créateur d'emplois productifs.

Le diagnostic posé par la délégation présidée par M. Jozeau-Marigné reste très vrai :

« Ainsi le décalage important entre le niveau des traitements dans la Fonction publique et celui des salaires dans les entreprises privées accroît la désaffectation de la main-d'œuvre à l'égard de celles-ci et l'hypertrophie du secteur tertiaire.

En outre, l'existence de circuits commerciaux monopolistiques, dans le domaine de l'importation notamment, exclut toute concurrence et constitue un facteur important d'inflation. Toute velléité d'implantation d'une activité concurrente est, dans ces conditions, facilement contrecarrée par des procédés divers allant jusqu'au boycott ou la vente à perte. »

d) *Un sous-emploi très préoccupant.*

En *Guadeloupe*, à la fin de 1980, le nombre des demandes d'emploi non satisfaites était de 15.958 contre 12.365 fin décembre 1979, soit une progression de 29 %.

En *Martinique*, la situation est comparable : en fin décembre 1980, le nombre des demandes d'emploi non satisfaites était de 17.519 contre 14.516 un an auparavant, soit une progression de 21 %. Par ailleurs, sur les 16.491 demandes d'emploi enregistrées en 1980, 62 % émanaient de jeunes de moins de vingt-cinq ans et 40 % étaient relatives à la recherche d'un premier emploi.

Cette situation s'explique bien sûr par la vague démographique des dernières années et l'insuffisance des ressources des deux îles. Il est certain cependant que l'aggravation du chômage ne saurait se poursuivre sans risques graves, car il touche des jeunes mieux formés qu'auparavant, et que cette situation doit être au premier rang des préoccupations des pouvoirs publics.

2° La Guyane.

A l'inverse des deux départements antillais, l'immense Guyane manque moins de ressources que d'hommes pour les exploiter. L'agriculture est insuffisamment développée ; même si les conditions climatiques y sont plus favorables, l'exemple du Surinam, où la délégation s'est rendue, montre qu'il est possible de mettre en œuvre des productions telles que riz, citron vert, fruits et même canne à sucre.

D'importantes opérations de défrichage ont été menées, ou sont en cours, et il convient ici de saluer le courage de ceux qui y participent. L'on peut citer à cet égard la coopérative agricole de la C.A.R.A.P.A. sur la commune de Macouria, la mise en valeur du plateau de Nancibo, à 50 kilomètres au sud de Cayenne, ou bien encore l'installation de villages Hmongs à Javouhey et Camopi. Ce sont là des opérations pilotes, surtout les deux premières, fortement encouragées par l'État. L'on peut se demander s'il ne serait pas également opportun d'aider au développement de certaines exploitations familiales plus traditionnelles et plus petites, et qui pourraient sans doute être, elles aussi, très productives.

L'aquaculture peut aussi constituer une ressource non négligeable. Malgré certaines expériences décevantes, celles qui ont été récemment menées montrent qu'il est possible d'élever non seulement des crevettes, mais aussi des écrevisses ou de jeunes huîtres.

Mais l'essentiel de la richesse reste la forêt. Malgré l'insuffisance certaine du réseau routier, pour lequel un immense effort reste à faire, les résultats de l'exploitation ont progressé sur tous les points, et de manière importante, ainsi que le montre le tableau suivant :

	1979 (1)	1980 (1)	Variations en pourcentage
<i>Production :</i>			
— grumes sorties de la forêt	87.800	119.729	+ 36
— grumes transformées	33.360	47.891	+ 44
— sciages et équarris	18.400	22.500	+ 22
— produits finis	1.400	3.155	+ 125
<i>Exportations :</i>			
— grumes	38.200	48.100	+ 26
— sciages et équarris	3.300	6.500	+ 97
— produits finis	400	1.843	+ 361
<i>Ventes locales :</i>			
— sciages et équarris	6.650	9.300	+ 40
— produits finis	400	1.747	+ 337

(1) En mètres cubes.

Source : Office national des forêts.

A tout cela, il convient d'ajouter le Centre spatial guyanais, installé à Kourou. Il emploie actuellement 1.860 personnes sur un site couvrant environ 1.200 kilomètres carrés. Les derniers succès de la fusée Ariane laissent bien augurer de son développement futur, encore que son éloignement de la métropole entraîne d'importants frais de transport.

Cependant, en Guyane comme dans les départements antillais, l'activité n'est pas suffisamment soutenue pour éviter un chômage important : en fin décembre 1980, il y avait 1.406 demandes d'emploi satisfaites contre 849 un an auparavant, soit 66 % de plus.

Mais la solution ici ne se trouve pas dans une politique restrictive à l'égard de l'immigration. C'est d'hommes que la Guyane a besoin et, malgré les réticences dont elle a eu connaissance, la délégation pense qu'il est souhaitable de développer l'immigration afin d'exploiter cet immense département. Tout spécialement, l'installation de réfugiés Hmongs lui semble, à la suite de la visite effectuée au village de Javouhey, une réussite certaine.

Sur un point plus particulier, la délégation a été très étonnée d'apprendre qu'il n'existait pas de liaison postale ou téléphonique directe entre la Guyane et le Surinam ; alors qu'ils sont distants de quelques centaines de mètres seulement, le courrier et les communications téléphoniques qu'ils s'adressent l'un à l'autre doivent transiter par La Haye et Paris ! Il y a là une anomalie qu'il devrait être facile de corriger dans des délais rapides.

Il semble d'ailleurs qu'il en soit de même pour les communications entre les Antilles françaises et les autres îles de la Caraïbe.

CHAPITRE II

LA DÉPARTEMENTALISATION ET L'APPLICATION DES LOIS

Après la Seconde Guerre mondiale, le principe de la spécialité législative a été remplacé par celui de l'assimilation législative des départements d'outre-mer.

I. — LE PRINCIPE DE L'ASSIMILATION

La loi du 19 mars 1946 disposait en son article 2 : « Les lois et décrets actuellement en vigueur dans la France métropolitaine... feront, avant le 1^{er} janvier 1947, l'objet de décrets d'application à ces nouveaux départements. » Le rapporteur de cette loi, M. Aimé Césaire, s'exprimait alors en ces termes : « Les colonies considèrent que seule leur intégration dans la patrie française peut résoudre les nombreux problèmes auxquels elles ont à faire face... Cette intégration sera la conclusion logique du double processus historique et culturel qui, depuis 1835, a tendu à effacer toutes différences importantes de mœurs et de civilisation entre les habitants de la France et ceux de leur territoire. » Malgré cette volonté assimilatrice, le régime de la spécialité législative était maintenu pour les textes futurs.

La Constitution du 27 octobre 1946 a pratiquement mis fin au principe de la spécialité législative en précisant en son article 73 : « Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exception déterminée par la loi. » La Constitution de 1958 a maintenu ce principe en le formulant de manière plus nuancée : « 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. »

Les textes postérieurs à la Constitution de 1946 s'appliquent donc de plein droit dans les départements d'outre-mer, sauf mention expresse de leur inapplicabilité ou de la nécessité de mesures d'adaptation préalables. Restait le problème des textes nouveaux qui

modifient une législation antérieure à 1946. Dans un avis du 29 avril 1947, le Conseil d'Etat a exclu l'application de plein droit de ces textes au motif que « les dispositions qui se bornent à modifier des textes législatifs ou réglementaires qui n'étaient pas précédemment en vigueur dans ces départements ne sauraient, pas plus que ces textes eux-mêmes, être regardés comme applicables ».

En résumé, les textes antérieurs à la Constitution de 1946 sont applicables lorsque cette application est prévue par le texte lui-même, ou lorsqu'un décret pris en vertu de l'article 2 de la loi du 19 mars 1946 les a rendus applicables. Pour les textes postérieurs, ils sont applicables sauf lorsqu'ils modifient un texte antérieur non applicable ou lorsque leur inapplicabilité a été expressément prévue.

Ainsi énoncés, les principes paraissent simples ; dans la pratique, toutefois, de nombreuses difficultés apparaissent.

II. — LES DIFFICULTÉS ET LES NÉCESSITÉS DE L'ADAPTATION

La première difficulté surgit lorsque l'on cherche à savoir exactement ce qui est applicable et ce qui ne l'est pas. Un arrêté du 20 décembre 1960 a institué des commissions d'études législatives chargées de recenser les textes métropolitains non étendus aux D.O.M. ; ces commissions ont été réactivées en 1976, mais à notre connaissance, seule celle de la Martinique a rendu son rapport. Il convient de reconnaître que la tâche est longue et ardue...

La seconde difficulté tient au fait qu'un certain nombre de textes ne sont applicables qu'après détermination, par décret, des mesures d'adaptation nécessaires. Or ces décrets sont assez souvent pris avec retard, d'autant qu'ils nécessitent au préalable la consultation des conseils généraux des D.O.M., prévue par le décret du 20 avril 1960. Cette consultation est parfois rendue difficile par les divergences qui apparaissent dans les différents avis.

Par ailleurs, lorsque les avis formulés ne sont pas suivis, aucune raison n'est donnée, ce qui crée un sentiment de frustration et finalement de désintérêt pour cette consultation. Le pouvoir réglementaire devrait donc répondre aux avis qu'il sollicite en expliquant la position qu'il prend finalement à leur égard. Par ailleurs, pour accélérer le cours des choses, il conviendrait sans doute que les décrets d'application pour les D.O.M. soient élaborés en même temps que ceux qui sont destinés à la métropole, à moins, comme l'a décidé en juillet dernier le Gouvernement de M. Mauroy, que les décrets

prévus pour la métropole soient en même temps rendus applicables dans les départements d'outre-mer.

Une autre idée a été soumise à la délégation, qui consisterait à prévoir des mesures réglementaires spécifiques pour chaque département d'outre-mer ; il est bien certain en effet que les problèmes ne sont pas les mêmes à la Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou en Guyane. Après y avoir réfléchi, les membres de la délégation estiment que cette idée devrait être retenue et qu'elle ne saurait en elle-même porter atteinte à l'unité de la République.

L'attention de la délégation a par ailleurs été attirée sur quelques points particuliers, à propos desquels le principe d'assimilation s'est trouvé vivement contesté. Tout d'abord, l'extension de l'horaire d'été aux Antilles et en Guyane ; cette mesure, que rien ne justifiait, a été rapportée huit jours plus tard. Un autre point de litige a été l'affiliation obligatoire des médecins guadeloupéens et martiniquais à un régime de retraite, sans consultation préalable du conseil général ; cette affaire n'est pas encore complètement réglée, après douze ans de procédure.

Enfin, le décret d'août 1979, relatif à l'aménagement du littoral, suivi par une circulaire de M. d'Ornano, interdisant toute construction à moins de 100 mètres du rivage, est vivement contesté. Les élus y voient une entrave au développement économique de leur île, notamment pour ce qui concerne le tourisme. Avant d'appliquer cette mesure aux D.O.M., il aurait certainement été souhaitable de consulter leurs conseils généraux pour déterminer les mesures d'adaptation nécessaires.

CHAPITRE III

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

I. — L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

L'organisation des trois départements de Guyane, Guadeloupe et Martinique est comparable à celle des départements de métropole.

La Guyane compte deux arrondissements (Cayenne et Saint-Laurent-du-Maroni), 16 cantons et 20 communes. L'assimilation de l'ancien territoire de l'Inini pose des problèmes particuliers et l'on peut se demander, notamment en matière communale, si elle est bien adaptée à la situation locale.

La Martinique compte quant à elle trois arrondissements (Fort-de-France, La Trinité, Le Marin), 36 cantons et 34 communes.

Il en est de même à la Guadeloupe qui compte elle aussi trois arrondissements (Basse-Terre, Pointe-à-Pitre, Saint-Martin - Saint-Barthélemy), 36 cantons et 34 communes.

On remarquera que contrairement à la situation la plus fréquente en métropole, le nombre de cantons est sensiblement égal à celui des communes, de telle sorte que les fonctions de maire et de conseiller général sont le plus souvent assurées par la même personne. En Martinique, il n'y a que deux conseillers généraux qui ne soient pas maires.

Les conseils généraux, ainsi qu'on l'a vu au chapitre précédent, sont appelés à donner leur avis sur l'adaptation des textes applicables dans les départements d'outre-mer.

Le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, prévoit que la nouvelle loi s'appliquera jusqu'à la promulgation des lois adaptant ses dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées. En d'autres termes, les départements d'outre-mer seront soumis au même statut que les départements métropolitains, notamment en ce qui concerne les pouvoirs du président du conseil général, exécutif du département ; de nouvelles lois détermineront les modalités d'application applicables à *chacune* des collectivités concernées, ce qui signifie que les départe-

tements pourront faire l'objet de régimes différents en vertu de leurs caractéristiques propres. Pour sa part, le Sénat a estimé que l'unité de la République devait être préservée et maintenue outre-mer tous les éléments constitutifs du département.

L'autre particularité notable est l'existence de régions mono-départementales. Ce type de région, effectivement prévu par la loi du 5 juillet 1972, ne pose pas de problème de fonctionnement particulier.

Néanmoins, le conseil régional ressemble beaucoup au conseil général :

— en Guyane, il comprend tous les conseillers généraux, plus le représentant de la ville de Cayenne ;

— En Martinique, il comprend tous les conseillers généraux, plus quatre parlementaires (trois députés, un sénateur) et un représentant de Fort-de-France ;

— en Guadeloupe, il comprend également tous les conseillers généraux, plus deux parlementaires (un député, un sénateur), un représentant de la commune des Abymes et un représentant de Basse-Terre.

La différence essentielle réside, d'une part, dans la présence d'un comité économique et social, d'autre part, dans le fait que le conseil régional donne son avis sur la répartition des crédits de la section centrale du F.I.D.O.M.

II. — LES FINANCES DÉPARTEMENTALES

Les recettes départementales sont caractérisées par la faiblesse — pour le budget départemental, sinon pour le contribuable — des impôts directs locaux et par une forte participation de l'Etat. Par exemple, dans le budget primitif de la Martinique pour 1981, sur un total de 936 millions de francs, 43,6 % proviennent de la participation de l'Etat aux dépenses d'aide sociale, 16,30 % de la taxe sur les carburants (taxation locale particulière), 7,2 % de la dotation globale de fonctionnement et 5,5 % de la fiscalité directe locale.

L'essentiel des dépenses est consacré à l'aide sociale (45 %), à l'amortissement des biens meubles et immeubles (14,4 %) et aux frais de personnel (13,5 %).

Il convient de noter que la taxe sur les carburants dont le taux maximum est fixé par la loi et le taux effectif par les conseils généraux

sert à alimenter le Fonds routier. Ce Fonds est décentralisé et entièrement géré par les conseils généraux. En 1980, dans les trois départements, le montant de la taxe était de 1,10 F par litre. Son produit a été de 125 millions de francs en Martinique, 110 millions en Guadeloupe, 27,5 millions en Guyane.

Il ne semble pas que la gestion financière d'aucun de trois départements pose actuellement de problème particulier ; toutefois, en Guyane, la mise en place des budgets n'a pu se faire que dans des conditions difficiles, compte tenu des dissensions politiques existant au sein du conseil général.

III. — LES FINANCES COMMUNALES

Les finances communales sont caractérisées par la faiblesse des ressources directes. Celles-ci se situent en général aux environs de 5 % du montant total des recettes, encore que l'on puisse noter des pourcentages plus élevés dans certaines communes : par exemple 16 % à Baie-Mahault en Guadeloupe et 12,5 % à Saint-Laurent-du-Maroni.

Les deux ressources principales sont l'octroi de mer et la dotation globale de fonctionnement.

L'octroi de mer est une taxe sur la consommation qui, en principe, concerne aussi bien les produits importés, que les produits locaux ; en réalité, seules les marchandises entrant dans les départements et les alcools qui y sont produits sont assujettis à cette taxe. C'est le conseil général qui établit les règles de perception et le mode de répartition de la taxe et qui en fixe les taux.

Les recettes provenant de l'octroi de mer sont réparties entre les communes au prorata de leur population ; selon les communes, elles représentent entre 20 et 50 % des recettes ordinaires.

La *dotation globale de fonctionnement* ne présente que peu d'originalités par rapport à la métropole. Elle est répartie en fonction de l'effort fiscal et de l'importance de la population de chaque commune. Il convient de noter qu'à la suite de l'adoption d'un amendement d'initiative sénatoriale, la population des départements d'outre-mer est, pour ce calcul, majorée de 10 %, selon les communes ; la dotation globale de fonctionnement représente entre 10 et 35 % des recettes ordinaires.

Le tableau ci-après, communiqué par la préfecture de la Guadeloupe, retrace les principales recettes de fonctionnement des communes de l'arrondissement de Basse-Terre.

**PRINCIPALES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES
ET LEUR IMPORTANCE DANS LES RECETTES TOTALES DE FONCTIONNEMENT**

Communes	Recettes de fonctionnement	Dot. globale fonctionnements	Pourcentage	Octroi de mer	Pourcentage	Produit des contributions directes	Pourcentage
Baie-Mahault	11.454.798	2.774.159	24	4.036.614	35	1.942.258	16
Baillif	5.391.500	1.687.766	31	2.489.184	46	217.518	4
Basse-Terre	38.740.157	8.907.678	22	6.717.009	17	2.336.825	6
Bouillante	7.228.648	1.953.462	27	2.765.902	38	149.900	2
Capesterre B/E	31.142.319	5.008.109	16	8.465.477	27	638.275	2
Deshaies	5.100.312	1.055.372	20	1.178.948	23	194.688	3
Gourbeyre	5.926.843	2.122.875	35	3.014.948	50	236.456	3
Goyave	3.366.023	808.880	24	1.398.719	41	125.521	3
Lamentin	10.507.597	2.760.776	26	4.155.560	39	486.375	4
Petit-Bourg	21.830.325	3.399.850	15	5.597.687	25	591.644	2
Pointe-Noire	6.719.990	2.166.324	32	3.117.972	46	181.147	1
Saint-Claude	16.152.959	3.282.853	20	4.165.243	25	586.514	3
Sainte-Rose	24.483.548	3.365.061	13	5.129.925	20	605.676	2
Terre-de-Bas	4.520.761	487.843	10	2.273.344	50	11.110	0,24
Terre-de-Haut	4.296.670	489.182	11	2.273.344	52	50.416	1
Trois-Rivières	9.463.933	2.534.017	26	5.75.710	39	501.386	5
Vieux-Fort	2.359.586	443.421	18	1.278.307	54	15.665	0,66
Vieux-Habitants	7.210.930	2.226.649	30	3.44.18	47	236.274	3

En Martinique la répartition des recettes et des dépenses est la suivante :

SECTION DE FONCTIONNEMENT

	En francs	En pourcentage
Dépenses de fonctionnement	437.125.669,97	
dont :		
— personnel	202.738.885,73	46,38
— aide sociale	34.970.053,59	8
— intérêt d'emprunt	27.987.546	6,40
— prélèvement	24.711.369,18	5,65
— autres charges :		
• travaux d'entretien		
• subventions et participations à organismes divers	146.717.815,47	33,57
Recettes de fonctionnement	467.911.816,43	
Fiscalité :		
dont :		
— fiscalité directe	58.612.610	12,60
— fiscalité indirecte :		
• D.G.F.	118.384.192	25,45
• Octroi de mer	159.168.073	34,22
<i>Autres produits</i>	129.751.947	27,73

SECTION D'INVESTISSEMENT

	En francs	En pourcentage
Dépenses d'investissement	200.173.530,49	
dont :		
— travaux d'équipement	131.064.854	65,29
— remboursement capital d'emprunts	20.919.762	10,41
— autres dépenses d'investissement (acquisition immobilisations diverses)	48.188.914	24,38
Recettes d'investissement	175.572.750,61	
dont :		
— subventions	42.127.472	23,99
— autofinancement	24.711.369	14,07
— F.C.T.V.A.	18.718.369	10,66
— emprunts	90.015.540	51,27

IV. — LA SITUATION DES FONCTIONNAIRES

L'attention avait été précédemment attirée sur le régime des congés en vigueur dans les départements d'outre-mer. Depuis lors, les règles applicables ont été déterminées par le décret n° 78-399 du 20 mars 1978 ; les congés sont les mêmes qu'en métropole mais un congé bonifié d'un mois est accordé une fois tous les trois ans en supplément des congés annuels, ce délai étant porté à cinq ans lorsque les intéressés ont leur résidence habituelle sur place.

Actuellement, la revendication la plus souvent formulée est relative à un emploi plus fréquent de personnels d'origine locale. En effet, lorsqu'un poste est vacant, priorité est actuellement donnée aux conjoints des fonctionnaires d'origine métropolitaine. Il y a là une source de tension, latente, mais vivace et non négligeable, entre les populations locales et les métropolitains. De manière générale, il serait souhaitable, toutes les fois que cela est possible, de faire occuper les postes vacants par des fonctionnaires d'origine locale, ne serait-ce que pour éviter d'inutiles déplacements.

CHAPITRE IV

LA JUSTICE

La situation et les problèmes variant selon les départements, il paraît souhaitable de les étudier séparément et non pas de manière globale.

I. — LA GUYANE

La Guyane possède :

- un tribunal de grande instance à Cayenne ;
- un tribunal d'instance, à Cayenne également.

Six fois par an, une chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France vient en audience foraine à Cayenne pour connaître des appels civils et correctionnels. La venue de la cour est précédée de celle d'un conseiller chargé de la mise en état des affaires.

S'il n'y a pas de tribunal de commerce, il existe en revanche un conseil de prud'hommes, installé le 15 janvier 1980 et conforme à la loi n° 79-44 du 18 janvier 1979.

Au civil, l'essentiel des litiges porte sur les accidents de la circulation et les divorces ; 320 jugements civils ont été rendus par le tribunal de grande instance en 1980. Au pénal, on compte en moyenne deux crimes par an, et les problèmes posés par l'alcoolisme restent limités.

Les locaux judiciaires vont être agrandis et modernisés : le tribunal d'instance et le conseil de prud'hommes vont être regroupés dans un nouveau bâtiment. Quant à la prison, dont le caractère vétuste avait déjà été signalé dans le rapport de M. Jozeau-Marigné et de ses collègues, la situation ne s'est pas améliorée. La sécurité y est mal assurée, surtout si l'on songe que les plafonds sont en bois !

De manière générale, il nous a été indiqué que si la loi française est appliquée sans difficulté à l'intérieur, il n'en est pas de même dans l'ancien territoire de l'Inini, où l'on préfère, sauf cas particulièrement grave, laisser les affaires se régler selon les coutumes tribales. Nous avons déjà eu l'occasion, dans le chapitre précédent, de noter que le régime départemental classique était difficilement transposable dans cette partie de la Guyane.

II. — LA MARTINIQUE

La Martinique possède :

- une cour d'appel à Fort-de-France ;
- un tribunal de grande instance à Fort-de-France (deux chambres) ;
- deux tribunaux d'instance, à Fort-de-France et au Lamentin.

Il existe par ailleurs un conseil de prud'hommes à Fort-de-France et un tribunal mixte de commerce. Cette juridiction comprend le président du tribunal de grande instance, président, deux juges titulaires (commerçants élus par leurs pairs), le procureur de la République ou son substitut et un greffier.

Le nombre des affaires jugées en 1979 par la cour d'appel de Fort-de-France s'est élevé à 758, dont 274 au civil et 384 au pénal ; pour le tribunal de grande instance et pour la même année, ces chiffres sont respectivement de 4.140, 947 et 2.879, ce qui est important, surtout si l'on observe que 5 postes de magistrat sont vacants, sur un total théorique de 23.

Contrairement à ce qui se passe en Guyane, l'alcoolisme pose de graves problèmes en Martinique ; il existe également un transit de drogue relativement important à Fort-de-France.

En ce qui concerne les locaux, la précédente mission avait insisté sur leur insuffisance. Votre délégation partage les sentiments et les soucis alors exprimés à ce sujet. Il y a tout lieu de penser cependant que des améliorations seront nécessairement apportées dans un proche avenir, puisqu'une bombe, peu de temps avant notre passage, a détruit une partie des locaux de la cour d'appel.

III. — LA GUADELOUPE

La Guadeloupe possède :

- une cour d'appel à Basse-Terre ;
- deux tribunaux de grande instance : un à Basse-Terre (une chambre) et un à Pointe-à-Pitre (deux chambres) ;
- quatre tribunaux d'instance : à Basse-Terre, à Saint-Martin, à Pointe-à-Pitre et à Marie-Galante.

Comme à la Martinique, il existe un tribunal mixte de commerce et un conseil de prud'hommes, qui ne disposait pas encore de locaux propres au moment de notre passage.

Le nombre des affaires jugées en 1979 par la cour d'appel de Basse-Terre s'est élevé à 1.110 dont 509 au civil et 455 au pénal ; pendant le même temps, le tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre jugeait 4.110 affaires dont 809 au civil et 2.573 au pénal.

L'effectif des magistrats est actuellement suffisant, mais l'attention de la délégation a été attirée par l'importance des demandes de mutation en métropole, dues, pour une part, au fait que les avantages financiers ne sont plus incitatifs pour compenser le coût de la vie : les loyers sont effectivement très chers à Pointe-à-Pitre (3.000 à 3.500 F par mois).

Des réflexions concordantes laissent à penser que les prisons sont dans un état lamentable et que la sécurité y est mal assurée alors que beaucoup de détenus sont condamnés à des peines criminelles. Il existe un projet de camp pénal à Baie-Mahault. Mais là encore, comme ailleurs lorsqu'il s'agit de construire de nouveaux établissements pénitentiaires, des réticences se sont fait jour de divers côtés et l'on commence seulement à acheter les terrains.

∴

Pour tenir compte des diverses observations qui leur ont été présentées, les membres de la délégation ont déposé une proposition de loi portant le n° 334 (1980-1981) destinée, d'une part, à réduire des délais de citation exagérément longs, d'autre part, à permettre, dans les départements d'outre-mer, aux avocats de représenter les prévenus lorsque la peine d'emprisonnement encourue n'est pas supérieure à cinq ans.

CHAPITRE V

LA POLICE ET L'ORDRE PUBLIC

I. — L'ORGANISATION DES SERVICES DE POLICE

L'organisation des services de police dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane) est comparable à celle de la métropole depuis le 1^{er} janvier 1979, date à laquelle le rattachement au budget du ministère de l'Intérieur des emplois et crédits afférents aux personnels et aux matériels de la police dans les D.O.M. et les T.O.M. est entré en vigueur.

Les services de police des départements d'outre-mer relèvent en effet depuis cette date, comme ceux de la métropole, de la Direction générale de la police nationale, notamment en ce qui concerne la gestion des personnels, et des directions centrales actives pour leur organisation.

Les directions départementales des services de police ayant été supprimées, ont été créées en contrepartie des directions départementales des polices urbaines, des renseignements généraux et de la police de l'air et des frontières rattachées aux directions centrales correspondantes de la Direction générale de la police nationale.

II. — LES EFFECTIFS DE POLICE

Les effectifs des personnels de police des départements des Antilles-Guyane ont connu de 1978 à 1981 un accroissement sensible de l'ordre de 12 à 28 %, soit une progression moyenne de 18 % pour les trois départements.

Les tableaux suivants font apparaître pour chaque département et par catégorie de fonctionnaires la situation actuelle de chaque service.

GUADELOUPE

	Polices urbaines	Police Air frontières	Renseignements généraux	Secrétariat administratif
Personnel en civil.				
Commissaires	3	»	2	3
Inspecteurs	52	9	21	.
Enquêteurs	»	»	»	»
Personnel en tenue.				
Officiers de paix	3	»	»	»
Gradés	31	1	»	»
Gardiens	146	23	»	»

Auxquels il convient d'ajouter une C.R.S. comprenant 198 fonctionnaires.

GUYANE

	Polices urbaines	Police Air frontières	Renseignements généraux	Secrétariat administratif
Personnel en civil.				
Commissaires	1	»	1	»
Inspecteurs	18	4	8	1
Enquêteurs	3	»	2	»
Personnel en tenue.				
Officiers de paix	»	»	»	»
Gradés	10	1	»	»
Gardiens	50	27	»	»

MARTINIQUE

	Polices urbaines	Police Air frontières	Renseignements généraux	Secrétariat administratif
Personnel en civil.				
Commissaires	3	»	1	»
Inspecteurs	58	7	9	4
Enquêteurs	5	»	1	2
Personnel en tenue.				
Officiers de paix	2	»	»	»
Gradés	33	4	1	»
Gardiens	177	42	4	»

Les effectifs de la gendarmerie sont les suivants :

- 437 en Guadeloupe ;
- 195 en Guyane ;
- 488 en Martinique.

III. — PRINCIPAUX PROBLÈMES DE L'ORDRE PUBLIC

Au cours de son séjour, la délégation s'est intéressée aux problèmes de l'ordre public ; à cet effet, elle a tenu deux réunions de travail avec les responsables locaux de la Martinique et de la Guadeloupe.

De manière générale, l'importance et la nature de la délinquance locale sont comparables à celles que l'on connaît en métropole. Mais la situation insulaire conduit à l'aggravation de deux problèmes particuliers : le trafic de drogue et l'immigration clandestine en provenance des îles voisines (Dominique, Sainte-Lucie ou Haïti). Même si les effectifs affectés à la surveillance côtière étaient sensiblement renforcés, la surveillance permanente de toutes les côtes est impossible.

Il apparaît cependant que l'effort de contrôle doit être accentué sur trois points au moins :

a) la délégation a appris que l'île de Marie-Galante était devenue l'une des plaques tournantes du trafic de drogue dans la Caraïbe ; or les gendarmes dans cette île sont au nombre de 7 pour 18.000 habitants, ce qui est manifestement insuffisant ;

b) les moyens matériels devraient également être renforcés : selon une information communiquée à la délégation, les habitants des Saintes se sont cotisés pour payer une vedette à la gendarmerie !

c) une direction de la police de l'air et des frontières sera prochainement créée en Guadeloupe ; c'est là une mesure à prendre d'urgence, en raison du nombre d'aérodromes à contrôler (6 au total) et aussi de la nécessité d'assurer la surveillance nocturne de l'aéroport du Raizet. Les aléas du voyage et des horaires ont permis à la délégation de constater que cette surveillance était insuffisante, sinon inexistante.

CHAPITRE VI

LA SITUATION POLITIQUE

Au moment du passage de la délégation, six des sept sièges de députés étaient détenus par le R.P.R. ou l'U.D.F. ; depuis les élections des 14 et 21 juin, la situation a été singulièrement modifiée puisque le R.P.R. a perdu 4 sièges au bénéfice de l'U.D.F., du parti communiste ou du parti socialiste et de ses alliés.

Le scrutin pour les élections présidentielles et le scrutin pour les élections législatives présentent une similitude et une différence.

La similitude réside dans le très fort pourcentage d'abstentions constaté à l'occasion de ces différents scrutins, cette appréciation globale devant d'ailleurs être nuancée, car le pourcentage des abstentions a été généralement moins élevé lors des élections présidentielles que lors des élections législatives. C'est ainsi que les 26 avril et 10 mai 1981, ce pourcentage s'élevait à :

— 26 avril : 55 % en Guyane, 51 % en Martinique, 60 % en Guadeloupe ;

— 10 mai : 47 % en Guyane, 44 % en Martinique, 51 % en Guadeloupe.

Sauf en Guyane, il était plus élevé les 14 et 21 juin de 10 à 15 points environ :

— 14 juin : 51 % en Guyane, 64 % en Martinique, 75,5 % en Guadeloupe ;

— 21 juin : 41 % en Guyane, 54 % en Martinique, 64 % en Guadeloupe.

Le fait le plus notable a été l'évolution des électeurs entre les deux scrutins, le sens opposé des votes pouvant s'expliquer, d'une part, par le plus grand nombre d'abstentions aux élections législatives, d'autre part, par le fait qu'un certain nombre d'électeurs ont voté à chaque fois pour le pouvoir alors en place.

Ainsi, en Guyane, pour un nombre de suffrages exprimés légèrement inférieur (11.059 le 21 juin contre 11.852 le 10 mai), M. Castor obtient 1.700 voix de plus que M. Mitterrand et M. Rivièrez 2.500 voix de moins que M. Giscard d'Estaing.

De même, dans la première circonscription de la Guadeloupe, M. Lucien Bernier perd environ 13.500 voix par rapport aux suffrages obtenus par M. Giscard d'Estaing, ces voix se répartissant entre 6.500 abstentionnistes supplémentaires et, au bénéfice du candidat communiste, M. Moutoussamy, 7.000 voix de plus que M. Mitterrand.

En Martinique, le phénomène a été le même ; mais la distance entre l'ancienne et la nouvelle majorité présidentielle était plus importante au départ, ce qui a permis aux deux députés, R.P.R et apparenté U.D.F., de conserver leur siège.

A l'heure actuelle, la représentation parlementaire est la suivante :

— *Guyane* :

1 député : M. Elie Castor (apparenté au groupe socialiste).

1 sénateur : M. Raymond Tarcy (apparenté au groupe socialiste).

— *Martinique* :

3 députés : M. Camille Petit (groupe R.P.R.), M. Aimé Césaire (apparenté au groupe socialiste), M. Victor Sablé (apparenté au groupe U.D.F.).

2 sénateurs : M. Roger Lise (rattaché administrativement au groupe U.C.D.P.), M. Edmond Valcin (groupe R.P.R.).

— *Guadeloupe* :

3 députés : M. Ernest Moutoussamy (apparenté au groupe communiste), M. Frédéric Jalton (groupe socialiste), M. Marcel Esdras (apparenté au groupe U.D.F.).

2 sénateurs : M. Georges Dagonia (groupe socialiste), M. Marcel Gargar (apparenté au groupe communiste).



Le fort pourcentage d'abstentions aux élections est la marque d'un certain désintérêt pour la vie politique nationale. Il ne semble pas pour autant que, sauf peut-être en Guyane, les courants autonomistes, à plus forte raison indépendantistes, soient très représentatifs de l'ensemble des populations. S'ils sont actifs et relativement bien organisés, ils ne sont cependant que les porte-parole d'une petite minorité, la très grande majorité restant, d'après les constatations que la délégation a pu faire, très attachée au maintien des liens avec la France.

Nous avons émis une légère réserve pour la Guyane. C'est qu'en effet une partie des élus rencontrés, faisant notamment des comparaisons avec le voisin surinamien, a le sentiment que ce département est quelque peu délaissé par la France et qu'une marge d'initiative plus grande lui assurerait un meilleur développement. Votre délégation estime cependant que les liens les plus étroits possible doivent être maintenus avec la métropole et que celle-ci a en contrepartie le devoir de contribuer de manière plus suivie et plus efficace au développement de ce département.

Quant aux terroristes et extrémistes, dont plusieurs actions d'éclat, notamment l'attentat à l'aéroport du Raizet, avaient rempli les colonnes de la presse à la fin de 1980, jamais la délégation n'a eu le sentiment qu'ils jouissaient d'une audience dans la population. Peut-être ont-ils pu bénéficier de complicités, ce qui a rendu plus difficile la tâche de la police, mais il ne s'agit, jusqu'à présent en tout cas, que d'un phénomène marginal.

Une certaine décentralisation devrait permettre d'apaiser les tensions et donner satisfaction aux élus. Car ceux-ci souhaitent une plus grande liberté, permettant d'adapter les orientations et directives nationales à la situation particulière de leurs départements. Ainsi pourrait se trouver très fortement réduite l'influence des courants centrifuges qui critiquent l'autoritarisme et l'inadaptation de certaines règles édictées par la métropole.

CONCLUSION

Sauf peut-être en Guyane, où les tendances autonomistes semblent avoir une certaine influence, l'attachement à la métropole des départements d'outre-mer visités est incontestable. Il convient donc de continuer dans la ligne suivie depuis 1946.

Cette position de principe suppose la poursuite des efforts entrepris par la métropole en faveur de ces départements. Mais l'aide ne saurait se limiter à de simples transferts de fonds ; l'activité économique doit être entretenue et développée, essentiellement en ce qui concerne l'agriculture et l'industrie, à l'heure actuelle trop délaissés au bénéfice du secteur tertiaire.

Le département de la Guyane mérite une attention toute particulière, compte tenu de ses possibilités de développement. A l'inverse de la Guadeloupe ou de la Martinique, il manque d'hommes pour exploiter ses immenses ressources forestières naturellement, mais aussi agricoles ou marines. C'est sans doute parce que ce département n'a pas retenu suffisamment l'attention des pouvoirs publics que certains de ses élus sont aujourd'hui tentés par les tendances autonomistes, qui, pourtant, ne constituent sans doute pas la meilleure perspective d'avenir pour ses habitants.

Il appartient au Gouvernement de définir fermement la politique de développement qu'il entend mener en faveur de ces départements. Cela demandera à tous un effort mais, après son voyage, la délégation de votre commission des Lois estime que cet effort est éminemment souhaitable, profitable et nécessaire.

ANNEXES

ANNEXE I

LES POPULATIONS TRIBALES DE GUYANE

Les populations tribales de Guyane française comprennent des Noirs, descendants d'esclaves évadés, au nombre de 2.800 environ, ainsi que des Indiens appartenant à des groupes ethniques très différenciés.

1° Les populations noires se répartissent en deux groupes.

— Les Bonis, installés sur la rive française du Maroni.

— Les Djukas, les Saramacas et les Pamacas, eux aussi installés sur la rive française du Maroni, mais qui ont conservé des liens étroits avec leurs frères de race, installés du côté surinamien ; les passages entre les deux rives du fleuve sont fréquents : les Djukas naissent et se font enterrer du côté surinamien. Cette situation ne manque pas de susciter de délicats problèmes de nationalité.

La délégation a visité la nouvelle commune d'Apatou, située à environ 80 kilomètres au sud de Saint-Laurent-du-Maroni ; elle a pu y constater un effort de développement agricole (culture du citron vert) ainsi qu'une scolarisation complète des enfants, dont le transport jusqu'à l'école est assuré par des pirogues à moteur. Le mode de vie est cependant resté très primitif.

2° Les Indiens se répartissent en trois groupes ethniques.

— Le groupe Caraïbes : les Galibis.

— Le groupe Arrawak : les Arrawaks et les Palikours.

— Le groupe Tupi Guaraní : les Oyampis, les Wayanas et les Emerillons.

Les Indiens du littoral (Galibis, Arrawaks et Palikours), qui représentent environ 1.000 personnes, sont intégrés à la civilisation créole. C'est ce qu'a pu constater la délégation lors de sa visite de villages d'indiens Galibis aux Hattes et à Arranoua, près de Saint-Laurent-du-Maroni. L'impression dominante est que l'on se trouve devant des villages de toiles permanents, sans originalité particulière.

Les Indiens de l'intérieur, qui habitent plus au sud sur le Maroni (vers Maripasoula), sont les Wayanas, au nombre de 200 environ. Sur l'Oyapock se trouvent les Oyampis et les Emerillons, au nombre de 400 environ. Ces tribus ont conservé leurs coutumes et traditions d'origine, décrites dans le rapport n° 205 (1975-1976) précité.

Il ne semble pas nécessaire, au moins pour l'instant, de prévoir un statut particulier en faveur de ces populations.

ANNEXE II

LE SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (S.M.A.)

A l'occasion de sa mission, la délégation a visité un bataillon du service militaire adapté, à Saint-Jean, près de Saint-Laurent-du-Maroni. Le centre, situé dans une clairière de 190 hectares, assure la formation de jeunes pour les trois départements (Guyane, Martinique, Guadeloupe).

1° La formation professionnelle des adultes est assurée dans les spécialités de l'automobile et du bâtiment. Sur 124 stagiaires à plein temps, 108 ont obtenu le C.A.P. en 1980, ce qui est supérieur aux normes nationales.

2° Il existe une compagnie de travaux qui exécute certaines opérations de caractère civil : adduction d'eau potable, installation de lignes téléphoniques, remise en état de routes, construction d'une partie de l'école des Hmongs.

Dans les départements d'outre-mer, les deux tiers des jeunes appelés effectuent leur service national au titre du S.M.A. Cela permet d'améliorer leur formation professionnelle, à laquelle 90 % du temps est consacré, les 10 % restants étant réservés à l'activité militaire.

Les centres de S.M.A. sont également ouverts aux civils : dans le centre visité, si 80 % de l'effectif étaient sous statut militaire, 20 % étaient sous statut civil.

ANNEXE III

**PART DES IMPOTS DIRECTS ET DE LA TAXE D'OCTROI DE MER
DANS LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DE CERTAINES COMMUNES**

(Compte administratif de 1979.)

(En francs.)

Communes	Impôts directs	Taxe d'octroi de mer	Total des recettes de fonctionnement
Les Abymes	3.181.193	21.971.812,39	75.872.641,19
Morne-à-l'Eau	1.199.865	6.400.273,52	15.626.807,65
Le Gosier	598.949	5.521.809,59	18.099.691,97
Sinnamary	38.006	1.231.418,93	2.459.354,11
Apatou	»	270.544,71	485.024,90
Saint-Laurent-du-Maroni	1.040.024	3.019.002,22	8.271.103,68
Sainte-Anne	419.829	1.605.390,74	3.709.415,31
La Trinité	205.362	environ 5 millions	10.871.032,49
Le Vauclin	498.176	4.086.843,71	8.555.306,08

(En millions de francs.)

Départements	Impôts directs	Total des recettes de fonctionnement
— Guadeloupe	76,8	595,8
— Guyane	8,9	191
— Martinique	39,8	600