

N° 87

---

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1991* CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME XXII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Rodolphe DÉsirÉ,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, vice-présidents ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Trégouët, secrétaires ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 12), 1639 (tome I), 1640 (tome III) et T.A. 389.

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 7) (1990-1991).

---

Lois de finances. — Départements d'outre-mer.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER : LA SITUATION DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER</b> ...	9
<b>I. - L'évolution des indicateurs économiques et sociaux</b> .....	9
<b>A. - L'emploi</b> .....	9
1. Le taux de chômage .....	9
2. Les mesures de soutien à l'emploi et à la formation professionnelle ..	9
<b>B. - L'évolution des échanges</b> .....	11
1. Les importations .....	11
2. Les exportations .....	12
3. La balance commerciale .....	13
<b>II. - Les principaux secteurs d'activité</b> .....	14
<b>A. - L'agriculture</b> .....	14
1. L'économie sucrière .....	15
a) La production de canne .....	15
b) Le sucre .....	15
c) Le rhum .....	15
2. La banane .....	16
3. Les cultures de diversification .....	17
<b>B. - La pêche et l'aquaculture</b> .....	18
1. La pêche .....	18
a) La Guyane .....	18
b) Les autres départements .....	19
2. L'aquaculture .....	20
<b>C. - L'industrie et l'artisanat</b> .....	21
1. La Guadeloupe .....	21
a) L'industrie .....	22
b) L'artisanat .....	22
2. La Martinique .....	22
a) L'industrie .....	22
b) L'artisanat .....	23

	Pages
3. La Guyane .....	23
a) L'industrie .....	23
b) L'artisanat .....	24
4. La Réunion .....	24
a) L'industrie .....	24
b) L'artisanat .....	25
D. - <i>Le tourisme</i> .....	25
1. La saison 1989 .....	25
2. Les efforts de promotion touristique .....	26
<b>CHAPITRE II : LES ACTIONS NATIONALES ET COMMUNAUTAIRES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER</b>	29
<b>I. - Le bilan des actions nationales</b> .....	29
A. - <i>Les avantages fiscaux consentis aux investissements dans les départements d'outre-mer</i> .....	29
1. La loi de défiscalisation .....	29
a) Les dispositions .....	29
b) Les effets .....	30
2. Les autres avantages .....	31
a) Les dispositions .....	31
b) Les effets .....	32
B. - <i>La libéralisation des transports aériens</i> .....	32
1. La mise en œuvre .....	32
2. Les effets .....	33
C. - <i>Les perspectives ouvertes par le rapport Ripert</i> .....	35
1. Le bilan dressé par le rapport Ripert .....	35
2. Les propositions avancées .....	36
3. Les orientations retenues par le Gouvernement .....	37
<b>II. - Le bilan des actions communautaires</b> .....	39
A. - <i>L'entrée en vigueur de la réforme des fonds structurels</i> .....	39
B. - <i>L'adoption du programme Poseïdom</i> .....	40
1. Le contenu du programme .....	40
2. Le problème de l'octroi de mer .....	41
<b>CONCLUSION</b> .....	44

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi de finances pour 1991 confirme, une fois de plus, la priorité attribuée par le Gouvernement à l'outre-mer depuis plusieurs années.

La dotation du ministère des Départements et Territoires d'outre-mer avoisinera, l'an prochain, 2,2 milliards de francs, soit une augmentation de 5,4 % qui conforte la progression constante enregistrée à partir de 1987.

La hausse des crédits de paiement, associée à un maintien du niveau des autorisations de programme, entraîne une progression globale très sensible des dépenses en capital (+ 10,6 %). Les autorisations de programme, inscrites au titre de la subvention au Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (F.I.D.O.M.), ressortent à 468,5 millions de francs pour la section générale et à 163,4 millions de francs pour la section décentralisée. Les crédits de paiement de la section décentralisée progressent de 170 % pour couvrir les autorisations de programme ouvertes antérieurement. Cette dernière évolution laisse supposer que le transfert, opéré en 1989, de la gestion de la section décentralisée du F.I.D.O.M. aux assemblées locales favorise une consommation des crédits plus satisfaisante que celle dénoncée par votre commission lors du précédent examen budgétaire.

Les dotations inscrites au budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. ne représentent cependant qu'un peu plus de 7 % de l'enveloppe budgétaire consacrée à l'outre-mer puisque les ministères techniques y interviennent également. De ce fait, en 1991, le total des engagements de l'Etat s'établit, hors dotation globale de fonctionnement, à 29,9 milliards de francs, soit un accroissement de 5,20 % par rapport à 1990.

Certes, on ne peut que regretter que la présentation indifférenciée des crédits relatifs aux D.O.M. et de ceux relatifs aux T.O.M. ne permette ni de distinguer la destination des affectations ni, *a fortiori*, d'apprécier l'évolution économique de chacun des D.O.M. Il n'en demeure pas moins que l'ampleur et l'accentuation de l'effort global consenti en faveur de l'outre-mer bénéficient aux D.O.M. L'impulsion positive ainsi donnée aux dotations pour 1991 ne peut donc être qu'approuvée. Elle témoigne, en effet, de l'intérêt porté par le Gouvernement aux départements d'outre-mer et de la réalité de sa détermination à favoriser leur développement économique.

Cette politique, dont le mérite est évident, connaît de nombreuses autres illustrations.

La décentralisation économique a accompagné la décentralisation institutionnelle. A compter de l'année 1989, des contrats de plan ont été conclus entre l'Etat et chacun des D.O.M. En deux ans, leur taux de réalisation financière avoisine partout les 40 %.

La loi de programme, votée pour cinq ans en 1986, a été appliquée, la plupart du temps, avec rigueur et constance. Ainsi, les mesures prévues en matière de logement et de résorption de l'habitat insalubre se sont traduites par l'ouverture de dotations supplémentaires à la ligne budgétaire unique du ministère du Logement, faisant progresser les crédits de 592 millions de francs en 1986 à 900 millions en 1989, et l'on ne peut que regretter qu'ils ne soient pas totalement utilisés.

La volonté de traduire dans les faits le principe de l'égalité sociale est incontestable. Elle s'apprécie notamment à l'aune de l'effort consenti pour la mise en œuvre du R.M.I. dans les D.O.M. En 1989, l'Etat y a consacré 1,5 milliard de francs contre 5,1 milliards en métropole alors que les populations respectives s'élèvent à 1,5 million et à 56,5 millions d'habitants. En 1990, les dépenses engagées au titre du R.M.I. dans les D.O.M. devraient atteindre 2 milliards de francs.

Les avantages fiscaux consentis aux investissements dans les D.O.M., notamment par la loi de finances rectificative pour 1986, ont eu d'indéniables effets positifs. Le montant des réductions d'impôts consenties au seul titre de la loi de 1986 s'élève à plus d'un demi-milliard de francs en trois ans.

La libéralisation des transports aériens en direction des D.O.M., même si elle n'a pas encore suffi à assurer une desserte entièrement satisfaisante, a grandement contribué à l'amélioration de la situation. Le trafic des passagers sur les Antilles s'est accru de près de 70 % au cours des trois premières années d'application et celui vers la Réunion, d'environ 65 %. Depuis le 28 octobre dernier, Air Martinique et Air Guadeloupe assurent, en dehors de toute tutelle d'Air France, 80 % de la desserte Guadeloupe-Martinique et, dès l'année prochaine, elles devraient, avec Euralair, mettre en service trois à six vols par semaine entre Paris et les Antilles.

L'action gouvernementale auprès des institutions communautaires a incontestablement orienté ou infléchi les décisions de la Commission de Bruxelles dans un sens conforme aux légitimes intérêts des régions d'outre-mer. Le montant des crédits prévus en faveur des D.O.M. par les cadres communautaires d'appui, adoptés en octobre 1989, est annuellement supérieur à celui des crédits de paiement prévus au titre du ministère des D.O.M.-T.O.M. pour 1991.

Votre commission se propose, d'ailleurs, d'examiner plus en détail ces trois derniers points dans le cadre du présent rapport.

Pourtant, cette mobilisation en faveur des D.O.M. n'a pas encore eu tous les effets escomptés au regard précisément des moyens financiers accordés par l'Etat.

Le produit intérieur brut (P.I.B.) par habitant distribué par les économies « domiennes » est encore sensiblement inférieur à celui de la métropole. Il oscille, selon les départements, entre 60 % et 75 % du niveau métropolitain.

Le chômage se situe encore à des seuils intolérables et ne semble pas avoir tendance à diminuer. Sauf en Guyane, il enregistre des taux doubles ou triples de ceux de la métropole.

Les échanges extérieurs des D.O.M. sont lourdement déficitaires, leurs exportations couvrent seulement 10 % de leurs importations. Leurs productions agricoles traditionnelles sont de plus en plus concurrencées par celles d'autres pays et le tissu industriel n'a toujours pas la densité permettant d'envisager un décollage économique rapide.

Votre commission examinera cette situation économique (I) puis elle dressera un tableau des actions nationales et communautaires engagées pour l'améliorer (II) et recherchera une explication aux contrastes d'un tel bilan.

## CHAPITRE PREMIER

### LA SITUATION DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

#### I. - L'ÉVOLUTION DES INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

##### A. - L'emploi.

##### 1. LE TAUX DE CHÔMAGE

A l'exception de celui de la Guyane (12,2 %), les taux de chômage enregistrés au 31 décembre 1989 dans les départements d'outre-mer (24,2 % à la Guadeloupe ; 24,3 % à la Martinique ; 26,2 % à la Réunion) restent très largement supérieurs au taux de chômage métropolitain (9,4 %). La part des jeunes de moins de vingt-cinq ans à la recherche d'un emploi y est également beaucoup plus importante qu'en métropole (37,4 % des inscrits contre 28,9 % en métropole).

Au mois de mai 1990, la tendance semblait s'orienter à une augmentation de la part des chômeurs de longue durée dans tous les départements d'outre-mer sauf en Martinique. Cette tendance s'accompagnait en Guyane, en Martinique et à la Réunion d'une diminution du chômage global plus rapide qu'en métropole. En Guadeloupe, en revanche, le nombre de personnes à la recherche d'un emploi s'est fortement accru au cours de la dernière année (+ 14 %) en raison, probablement, des cessations d'activités consécutives au cyclone Hugo.

##### 2. LES MESURES DE SOUTIEN À L'EMPLOI ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

L'évolution des mesures prises en faveur du soutien de l'emploi et de la formation des jeunes est caractérisée par une importante progression de, 1986 à 1989, du nombre de personnes concernées.

**RÉSULTATS DES MESURES POUR L'EMPLOI DES JEUNES PAR DÉPARTEMENT**

(Nombre.)

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total
<i>Travaux d'utilité collective (T.U.C.) :</i>					
1986 .....	3 771	555	2 373	2 378	9 077
1987 .....	3 386	505	2 842	3 595	10 328
1988 .....	3 721	611	3 549	5 352	13 233
1989 .....	4 011	586	3 045	5 687	13 329
<i>Stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.) :</i>					
1986 .....	1 252	167	1 025	2 290	4 734
1987 .....	3 205	388	2 172	2 386	8 151
1988 .....	2 667	551	2 919	2 355	8 492
1989 .....	2 085	357	2 492	2 160	7 094
<i>Contrats d'apprentissage :</i>					
1986 .....	722	30	1 210	848	2 810
1987 .....	315	46	1 015	1 324	2 700
1988 .....	856	75	844	2 130	3 905
1989 .....	641	69	1 410	1 645	3 765
<i>Contrats de qualification :</i>					
1986 .....	172	0	781	505	1 458
1987 .....	355	1	1 223	370	1 949
1988 .....	589	17	1 458	260	2 324
1989 .....	1 004	19	881	437	2 341
<i>Contrats d'adaptation :</i>					
1986 .....	109	72	464	5 420	1 187
1987 .....	879	219	939	1 352	3 589
1988 .....	693	173	341	858	2 065
1989 .....	42	132	71	73	318
<i>Stages 16-25 ans :</i>					
1986 .....	1 399	94	749	3 611	5 853
1987 .....	961	112	1 493	5 346	7 912
1988 .....	2 291	157	2 454	4 621	9 523
1989 .....	1 774	605	2 082	6 069	10 530
<b>Total des mesures :</b>					
<b>1986 .....</b>	<b>7 425</b>	<b>918</b>	<b>6 602</b>	<b>10 175</b>	<b>25 120</b>
<b>1987 .....</b>	<b>9 101</b>	<b>1 271</b>	<b>9 684</b>	<b>14 373</b>	<b>34 429</b>
<b>1988 .....</b>	<b>10 817</b>	<b>1 584</b>	<b>11 565</b>	<b>15 576</b>	<b>39 542</b>
<b>1989 .....</b>	<b>9 557</b>	<b>1 768</b>	<b>9 981</b>	<b>16 071</b>	<b>37 377</b>

Source : Direction régionale du travail et de l'emploi.



L'effort en faveur des jeunes se maintient à un niveau élevé : plus de 37 300 bénéficiaires en 1989, pour un total de 44 600 jeunes de moins de 25 ans au chômage dans les quatre D.O.M.

Il est toutefois indéniable qu'un tel dispositif doit également s'accompagner d'un développement continu de la formation professionnelle des adultes afin d'assurer leur bonne adaptation aux évolutions du marché de l'emploi. Sans main-d'œuvre qualifiée à même de répondre aux exigences d'une économie moderne, une croissance saine et durable garante de la prospérité ne peut raisonnablement s'envisager.

## **B. — L'évolution des échanges.**

### **1. LES IMPORTATIONS**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1988, deux réformes visant à harmoniser l'élaboration des statistiques du commerce extérieur au sein de la Communauté européenne ont été mises en œuvre par les Etats membres. Le document administratif unique a remplacé la quasi-totalité des formulaires de déclaration en douane auparavant utilisés. De même, la nomenclature du conseil de coopération douanière, qui servait de base au tarif douanier, a été remplacée par le système harmonisé qui comprend plus de 5 000 groupes de produits.

La mise en place de ces réformes a provoqué des retards dans l'élaboration des statistiques douanières dont les résultats pour l'ensemble de l'année 1989 ne sont pas disponibles.

Le tableau suivant ne peut donc que donner un aperçu des tendances dégagées à l'importation dans chacun des D.O.M. au cours des deux dernière années.

IMPORTATIONS EN VALEUR (C.A.F.)

(En milliers de francs.)

	Guadeloupe		Martinique		Guyane		La Réunion	
	6 mois 1988	6 mois 1989	7 mois 1988	7 mois 1989	7 mois 1988	7 mois 1989	6 mois 1988	6 mois 1989
<i>Produits :</i>								
Produits alimentaires .....	705 221	776 563	852 623	938 172	230 552	313 555	821 834	1 003 906
Produits minéraux .....	190 326	232 595	338 420	410 789	150 180	155 026	236 739	289 075
Produits chimiques .....	288 932	298 859	372 481	416 824	101 018	106 827	387 106	430 133
Caoutchouc, plastiques .....	100 302	106 325	152 272	261 667	47 934	54 111	151 598	151 787
Bois et ouvrages en bois .....	85 972	90 133	83 438	83 432	11 101	13 289	99 471	104 247
Papier et ouvrages en papier .....	150 898	159 858	152 662	175 769	44 483	51 940	145 656	149 324
Textiles .....	121 098	142 905	182 611	234 338	57 755	68 402	277 270	244 764
Métaux et ouvrages en métaux .....	227 554	257 138	253 031	318 998	113 618	169 833	449 290	367 961
Machines, appareils, matériels élec- triques .....	561 840	607 717	664 743	746 849	404 386	444 807	744 952	799 516
Matériels de transport .....	499 839	552 849	545 409	618 414	235 975	325 159	618 555	737 070
Autres produits .....	396 540	436 831	561 565	510 129	204 318	174 574	351 694	634 991
Total .....	3 328 522	3 661 773	4 159 255	4 715 381	1 601 320	1 877 523	4 284 165	4 912 774
Variations annuelles .....	»	10%	»	13%	»	17%	10%	15%

Source : Direction générale des douanes.

2. LES EXPORTATIONS

Dans les mêmes limites que précédemment, il est possible de comparer les exportations en valeur (F.O.B.) sur les six ou sept premiers mois de 1988 et 1989. Elles ont atteint :

— à la Guadeloupe, sur six mois, 427 millions de francs contre 540 millions, soit une régression de 21 % ;

— à la Martinique, sur sept mois, 757 millions de francs contre 685 millions, ce qui traduit un accroissement de 11 % ;

— en Guyane, sur sept mois, 208 millions de francs contre 130 millions, ce qui représente une augmentation de 9 % ;

— à la Réunion, sur six mois, 608 millions de francs contre 518 millions, ce qui représente une hausse de 17 %.

### 3. LA BALANCE COMMERCIALE

#### BALANCE COMMERCIALE

(En millions de francs.)

	Guadeloupe		Martinique		Guyane		La Réunion	
	6 mois 1988	6 mois 1989	7 mois 1988	7 mois 1989	7 mois 1988	7 mois 1989	6 mois 1988	6 mois 1989
Importations .....	3 328	3 661	4 159	4 715	1 601	1 877	4 284	4 913
Exportations .....	539	426	685	757	190	208	518	608
Balance commerciale .....	- 2 788	- 3 235	- 3 474	- 3 957	- 1 411	- 1 669	- 3 766	- 4 305
Taux de couverture des importations par les exportations .....	16 %	12 %	16 %	16 %	12 %	11 %	12 %	12 %

Source : Direction générale des douanes.

D'une manière générale, les échanges extérieurs des D.O.M. restent structurellement déficitaires et révèlent l'extrême dépendance de ces départements vis-à-vis de l'extérieur.

Une analyse sectorielle permet de constater que les échanges restent orientés vers l'importation de biens de consommation courante et l'exportation de produits tropicaux qui subissent rarement une transformation locale.

Cette faiblesse endémique du commerce extérieur des D.O.M. traduit l'insuffisante capacité de leur système productif. Elle souligne et résume leur problème économique majeur.

## II. — LES PRINCIPAUX SECTEURS D'ACTIVITÉ

Votre commission avait procédé, à l'occasion de l'examen du précédent budget, à une analyse détaillée de la recherche fondamentale en agriculture dans les D.O.M. et des principales productions du secteur primaire, tout en évoquant la situation de leur industrie et de leur artisanat. Elle avait également dressé un bilan complet du tourisme dans chacun de ces départements.

Cette année, elle se contentera simplement de présenter les évolutions majeures constatées sur ces dossiers au cours de l'exercice écoulé en attirant plus particulièrement l'attention sur les secteurs industriel et artisanal.

### A. — L'agriculture.

Il convient de rappeler de manière liminaire que l'agriculture de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion repose, pour une part significative, sur la production bananière et sur la culture de la canne transformée en sucre et en rhum. Or, l'écoulement de ces denrées se trouve aujourd'hui freiné, voire menacé, par l'évolution de la consommation ainsi que par la concurrence des pays en voie de développement.

Malheureusement, les cultures de diversification restent encore trop peu développées en raison, principalement, du manque de données et d'études prospectives suffisamment fines sur les possibilités de débouchés qui pourraient susciter et orienter les investissements en ce domaine.

Parallèlement, même si l'effort public global en faveur de la recherche agronomique n'est pas négligeable, il n'en demeure pas moins que la recherche appliquée n'atteint pas encore un niveau permettant une impulsion vigoureuse du développement agricole local.

De fait, en 1989, les résultats et les perspectives de l'économie sucrière, de la production de bananes et des cultures de diversification restent très contrastés.

## 1. L'ÉCONOMIE SUCRIÈRE

### a) *La production de canne.*

**En Guadeloupe**, la production de canne, qui n'avait cessé de progresser entre 1984 et 1988, a enregistré une baisse sensible, chutant de 871 000 tonnes en 1988 à 831 000 tonnes en 1989. Les dégâts causés aux plantations par le cyclone Hugo expliquent en grande partie cette évolution.

**A la Martinique**, sans atteindre le niveau important de 1986 (245 004 tonnes livrées), les tonnages récoltés et livrés à la sucrerie et aux distilleries ont enregistré une augmentation de 7 %, passant de 206 001 tonnes en 1988 à 220 406 tonnes en 1989.

**A la Réunion**, le passage du cyclone Firinga en début d'année et les conditions climatiques très difficiles qui ont suivi expliquent que les tonnages de cannes livrées aux usines en 1989 (1 756 300 tonnes) aient très fortement diminué par rapport à 1988 (2 228 848 tonnes). Ce résultat est le plus mauvais enregistré depuis la campagne de 1971.

### b) *Le sucre.*

Les D.O.M. sont inclus dans une organisation communautaire de marché depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1968.

A ce titre, ils bénéficient d'une garantie de commercialisation appréciable pour 482 600 tonnes, 436 000 tonnes au titre du quota A, attribué à chaque Etat membre et 46 600 tonnes au titre du quota B affecté aux entreprises productives. Leur production (337 000 tonnes en 1989) reste cependant inférieure à ces quotas qui ne pourront être atteints que si des gains de productivité sont réalisés.

La Réunion reste, sans conteste, le département où l'industrie sucrière est la plus dynamique avec une production de 252 000 tonnes en 1989 et 171 000 tonnes en 1990. En 1989, la Guadeloupe a produit 78 200 tonnes et la Martinique, où la totalité du sucre est commercialisée sur place, 7 300 tonnes.

### c) *Le rhum.*

En 1989, le rhum des départements d'outre-mer a continué à bénéficier sur le marché métropolitain du régime contingentaire national en vertu duquel une certaine quantité est admise chaque année en franchise de droits.

En principe, le régime contingentaire devait prendre fin le 31 décembre 1979 et être remplacé par des dispositions conformes au Traité de Rome. Il a été reconduit à cette date jusqu'en 1984, puis à nouveau pour cinq ans (jusqu'au 31 décembre 1989) par la loi de finances pour 1985 et jusqu'au 31 décembre 1992 par la loi de finances pour 1989.

Pour cette période, le contingent annuel national des trois départements d'outre-mer est resté fixé à 194 306 hectolitres d'alcool pur (H.A.P.), soit 88 915 H.A.P. pour la Martinique, 68 065 H.A.P. pour la Guadeloupe et 37 326 H.A.P. pour la Réunion.

En métropole, la consommation de rhum qui était en diminution régulière depuis plusieurs années semble avoir progressé modérément en 1989. La consommation taxée est passée de 74 463 H.A.P. en 1988 à 74 778 H.A.P. en 1989 (chiffre provisoire).

Les chiffres disponibles retraçant l'évolution de la dernière campagne font apparaître une augmentation de la production pour tous les départements distillant cet alcool :

- pour la Martinique, 103 500 H.A.P. traduisant un accroissement de 21 % ;
- pour la Guadeloupe, 67 000 H.A.P. représentant une progression de 10 % ;
- pour la Réunion, 73 000 H.A.P., soit une hausse de 21,8 %.

## 2. LA BANANE

La banane est la principale source de recettes à l'exportation pour les Antilles françaises.

Première production agricole de la Martinique, la banane constitue près de la moitié de la valeur des exportations du département (559 millions de francs en 1988). Elle est produite par environ 1 200 exploitations agricoles qui emploient directement 6 600 personnes, soit près de 80 % de la population active agricole.

Au total, pour les Antilles françaises, la culture de la banane est source de 15 000 emplois directs et 30 000 emplois indirects.

En Guadeloupe, le cyclone Hugo des 16 et 17 septembre 1989, a détruit la quasi-totalité des plantations et le préjudice total subi par la bananeraie est estimé à 368 millions de francs par la commission d'indemnisation.

Mais ce cataclysme apparaît bien modeste au regard de celui qui pourrait résulter, si l'on n'y prend garde, de l'ouverture du Marché unique et de la libre circulation des marchandises entre les pays de la Communauté.

En effet, si l'article 115 du Traité de Rome qui a permis et maintenu jusqu'ici le cloisonnement du marché, n'est pas remplacé par une autre disposition de protection, garantissant les débouchés et les prix, la banane des Antilles ne pourra guère résister à la concurrence des exportations effectuées vers la Communauté par des pays tiers dans lesquels les coûts de main-d'œuvre, ne supportant aucune charge sociale, sont dix à vingt fois inférieurs à ceux des Antilles. La concurrence des bananes provenant de la zone dollar via l'Allemagne aboutira inéluctablement à écarter les productions des bananeraies martiniquaises et guadeloupéennes de leur marché d'exportation principal, celui de la France.

Or, dans les Antilles, la disparition des bananeraies c'est la liquidation de l'économie !

Aussi votre Rapporteur pour avis estime-t-il urgent que la France puisse faire reconnaître à Bruxelles le caractère essentiel de cette production pour les économies locales et souhaite instamment qu'elle obtienne un régime de préférence communautaire. Il en va de l'avenir du développement économique des départements concernés.

### 3. LES CULTURES DE DIVERSIFICATION

Généralement entreprises dans le cadre d'une politique volontariste visant à renforcer l'autosuffisance et la capacité d'exportation, ces cultures, vivrières ou maraîchères, connaissent actuellement une stagnation voire une régression, bien que l'orientation horticole puisse encore apparaître prometteuse.

#### ● L'aubergine.

A la Guadeloupe, sa culture a été introduite, il y a près de vingt ans. Elle a progressé jusqu'en 1985 mais, à la suite des agressions parasitaires de 1986, elle a constamment décliné depuis cette date. En 1989, elle n'occupe plus que 7 hectares, soit le dixième de la surface cultivée en 1988.

A la Martinique, la culture a été complètement abandonnée à la suite de la destruction des plantations par une maladie : le flétrissement bactérien.

● Les fleurs.

En 1989, la Martinique a produit près de 26 millions de tiges de fleurs coupées dont 50 % seulement ont été commercialisées. Selon le recensement agricole 1988/1989, 420 hectares sont consacrés à cette spécialisation. Ce type de culture permet la mise en valeur de zones agricoles dont la pluviométrie est importante.

Deux tiers des fleurs commercialisés l'ont été sur le marché local, le reste ayant été exporté vers la France (70 %), l'Amérique du Nord (25 %) et la Guyane (5 %).

En Guadeloupe, après un démarrage rapide, le développement du secteur horticole a été freiné, dès 1983, par la propagation d'une maladie bactérienne affectant l'anthurium, principale culture florale du département. Cette épidémie s'est traduite par l'accumulation de lourdes pertes pour les producteurs. Les succès obtenus dans la lutte pour l'élimination de cette bactérie ainsi que les mesures prises par les professionnels ont permis un redressement temporaire de la situation qui s'est de nouveau dégradée à la suite du passage des cyclones Gilbert (1988) et Hugo (1989).

Exprimées en valeur, les productions horticoles ont augmenté de 7 % entre 1987 et 1988, passant de 30 millions de francs à 32 millions de francs. En revanche, sur la même période, quoi qu'il n'y ait pas eu de baisse de la production globale, les surfaces exploitées qui sont en totalité situées en Basse-Terre ont accusé une diminution importante, de l'ordre de 26 %.

En 1989, les exportations totales de fleurs fraîches ont accusé une nette diminution (- 53 %), à l'inverse de celles des feuillages et plantes (+ 128 %).

## B. — La pêche et l'aquaculture.

### 1. LA PÊCHE

La pêche occupe une place centrale dans l'économie guyanaise, mais elle constitue une activité beaucoup moins importante pour les autres D.O.M.

#### a) *La Guyane.*

La pêche représente 60 % des recettes d'exportation de la Guyane.



Depuis 1977, ce département dispose d'une zone économique exclusive de 200 miles qui représente une superficie d'environ 130 000 km<sup>2</sup>, dont 50 000 km<sup>2</sup> de plateau continental. Les eaux sont riches tant en crevettes qu'en poissons, dont 200 espèces sont répertoriées.

L'administration des affaires maritimes recense 327 bateaux de pêche, dont 72 chalutiers. Ce secteur emploie 966 marins et, directement ou indirectement, 1 600 personnes à terre. Selon l'I.F.R.E.M.E.R., 8 % de la population vivrait de la pêche ou des activités connexes.

En 1989, les prises de la pêche artisanale se sont élevées à 201 tonnes de crevettes et à plus de 2 800 tonnes de poissons dont 20 % ont été exportées. Les captures de la pêche industrielle, quant à elle exclusivement orientée vers la crevette, ont atteint 3 700 tonnes, ce qui traduit une baisse de 13 % par rapport à 1988. Ce fléchissement ramène la production à son niveau de 1986. Il s'explique par des phénomènes bioclimatiques ainsi que par la politique de francisation de la flotte industrielle entreprise depuis cinq ans qui a engendré des départs de navires étrangers.

Pour l'avenir, le développement du secteur de la pêche en Guyane apparaît conditionné par la stabilisation de la flotte, la diversification des ressources, l'amélioration des rendements et la modernisation de la flottille artisanale.

#### b) *Les autres départements.*

A la **Guadeloupe**, la pêche est restée une activité traditionnelle et artisanale qui a peu évolué jusqu'en 1985. Grâce aux aides publiques accordées à ce secteur et aux moyens techniques et humains mis en œuvre par la Direction départementale des affaires maritimes, des améliorations ont été observées depuis cette date, notamment dans le domaine de la pêche côtière. Mais celle-ci reste confrontée aux problèmes de la délimitation des zones de pêche et de ceux résultant de l'ingestion par les poissons d'une algue qui contient une toxine très dangereuse pour l'homme.

En 1988, les produits de la pêche ont atteint 8 150 tonnes et ont été estimés à 355 millions de francs.

A la **Martinique**, en 1989, les 3 240 tonnes de la production locale n'ont permis de satisfaire que moins de 40 % de la consommation du département en produits de la mer (8 700 tonnes par an). La plus grande part de la demande se trouve satisfaite par des importations de poissons frais du Venezuela et de produits surgelés, congelés, fumés ou salés.

A la Réunion, le développement de la pêche se heurte à divers obstacles difficilement surmontables : rivages d'accès difficile, absence quasi totale de plateau continental, éloignement des bancs de pêche exploitables, pauvreté relative en poissons des eaux tropicales de la zone occidentale de l'océan Indien, et marché local trop restreint pour permettre de commercialiser un tonnage important de prises.

Les tonnages pêchés en 1989 ont diminué de 14 % par rapport à l'année précédente en raison de l'épuisement des ressources sur les principaux sites de pêche. En valeur, la baisse observée a été de 6 %.

## 2. L'AQUACULTURE

L'élevage de la chevrette — crevette d'eau douce — a été introduit en Guyane, en 1981, dans le cadre d'un plan défini par la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, l'I.F.R.E.M.E.R. et des investisseurs locaux.

La production du département représente, en 1989, 42 % de la production totale des départements d'outre-mer. Les caractéristiques naturelles de la Guyane constituent des atouts importants pour l'aquaculture : réseau hydrographique dense et non pollué, climat chaud et de faible amplitude thermique, grands espaces disponibles. En revanche, le manque d'infrastructures et l'étroitesse du marché local et régional (Antilles-Guyane) constituent des contraintes non négligeables.

En 1989, les superficies ensemencées ont diminué du fait de la fermeture de petites exploitations. Elles représentent cependant toujours plus du double des surfaces de la Guadeloupe et de la Martinique. En dépit de cette baisse, la production s'est accrue de 42 %, grâce à une amélioration notable des rendements.

En Guadeloupe, le secteur aquacole s'est développé à un rythme relativement rapide depuis 1980. Il est orienté exclusivement vers l'élevage de la chevrette.

En 1989, la surface ensemencée et la production ont accusé une nouvelle diminution imputable pour partie au cyclone Hugo et pour partie au sous-ensemencement des bassins constaté, à compter de 1987, en raison des difficultés techniques et financières des aquaculteurs. Les 29,2 hectares de bassin (34 en 1988) ont produit un tonnage de 44 tonnes (contre 52 en 1988), soit un rendement moyen de l'ordre de 1,5 tonne à l'hectare identique à celui de l'année précédente.

Les dégâts causés au secteur aquacole par le cyclone Hugo sont évalués à 2,5 millions de francs.

En Martinique, après une longue période de recherche et d'expérimentation (1975-1985), l'aquaculture est entrée dans une phase de développement dans les deux secteurs de l'élevage des crevettes d'eau douce et des poissons en cage.

Cinquante-neuf exploitations d'élevage de chevrettes sont recensées, représentant 50 hectares de bassin dont 37 hectares régulièrement entretenus et opérationnels. En 1989, la production de ces élevages s'est élevée à 57 tonnes, soit une progression de 14 % par rapport à l'année antérieure.

Parallèlement, après la reprise, par l'association pour le développement de l'aquaculture de la Martinique, de la principale société d'élevage de poissons en cage ou en bassin d'eau douce, cette activité semble connaître un certain regain. Des études de marché font état d'un potentiel de commercialisation de 200 tonnes par an.

### C. - L'industrie et l'artisanat.

La sous-industrialisation des D.O.M. est une des plus lourdes hypothèques pesant sur leur développement.

En revanche, l'artisanat y demeure très dynamique et à l'exception de la Réunion, la densité des artisans y est plus importante qu'en métropole.

Les différentes mesures prises par l'Etat et les collectivités locales cherchent à favoriser le développement des secteurs industriel et artisanal.

Pour le moment, les produits du secteur secondaire, à l'instar de ceux du secteur primaire, sont surtout exportés vers la métropole et l'Europe, très peu dans les régions voisines mais on constate un net accroissement des échanges entre les départements français d'Amérique.

#### 1. LA GUADELOUPE

Selon l'I.N.S.E.E., le secteur productif hors agriculture représentait, au 1<sup>er</sup> octobre 1989, 8 % des entreprises constituant le tissu économique local et fournissait 10 % des emplois salariés.

a) *L'industrie.*

Le secteur industriel hors artisanat se compose d'environ 170 entreprises employant quelques 4 000 personnes. Près d'un tiers de ces entreprises exercent leur activité dans le secteur agro-alimentaire.

Au cours de l'année 1989, 34 demandes de primes d'équipement relatives à des projets industriels ont été examinées et 9 ont reçu un avis favorable. Les 42 millions de francs d'investissement prévus dans ce cadre devraient permettre la création de 81 emplois.

b) *L'artisanat.*

L'artisanat est un secteur important de l'économie du département. En effet, l'étroitesse du marché intérieur confère aux petites entreprises, et tout particulièrement aux entreprises artisanales, un rôle déterminant dans l'appareil productif. Toutefois, ce secteur reste peu connu et le travail clandestin y occupe une place non négligeable. La chambre des métiers estime à 70 000 le nombre de personnes vivant de l'artisanat (20 % de la population guadeloupéenne), lequel occuperait 22 000 personnes représentant 16 % de la population active et 18 % des emplois stables. L'artisanat guadeloupéen est, du point de vue quantitatif, le plus important des départements d'outre-mer et représente 33 % du total des artisans immatriculés dans les quatre régions.

Au 31 décembre 1989, 9 272 artisans étaient inscrits au répertoire des métiers contre 8 254 un an plus tôt, soit une augmentation de 9 % succédant à celle de 10 % enregistrée en 1988.

Le cyclone Hugo a causé des dégâts importants aux entreprises artisanales. La chambre des métiers a dénombré 1 750 établissements sinistrés et a estimé les dommages subis par ceux-ci à 210 millions de francs.

## 2. LA MARTINIQUE

a) *L'industrie.*

L'histoire industrielle de la Martinique remonte au XVIII<sup>e</sup> siècle avec la constitution des premières usines sucrières. Elle est restée axée essentiellement sur ce secteur jusque dans les années 1960 et ce n'est qu'au début des années 1970 que se sont développées de nouvelles unités industrielles dont la plus importante est la raffinerie de pétrole.

Les années 1980 ont été celles d'une phase de modernisation et de développement qui s'est accélérée à compter de l'intervention de la loi de défiscalisation en 1986. Selon une enquête économique, le secteur, très orienté vers l'agro-alimentaire, compte en 1987, 217 entreprises employant plus de 4 000 personnes et ont été relevées 142 créations d'entreprises sur les deux années suivantes. Une part non négligeable (entre 5 et 10 %) des entreprises industrielles martiniquaises ont opté pour le statut de franchisé, ce qui leur permet de bénéficier de l'assistance et de la renommée du franchiseur et de disposer d'un réseau commercial étendu.

Les échanges industriels au sein du marché des départements français d'Amérique font apparaître un solde nettement positif pour la Martinique : 209 millions de francs contre un solde négatif de 216 millions de francs pour la Guadeloupe et un solde positif de 7,4 millions pour la Guyane (y compris produits pétroliers). Ces flux commerciaux de produits industriels connaissent un développement important : par exemple, les exportations de la Martinique vers la Guadeloupe (hors produits pétroliers) ont progressé de 38 % en 1988.

#### b) *L'artisanat.*

L'artisanat est présent dans l'ensemble du tissu économique martiniquais. Ainsi, depuis sa création en 1971, la chambre des métiers a vu le nombre des artisans inscrits croître rapidement : en 1989, 7 726 artisans étaient répertoriés. Le nombre des emplois salariés dépendant de ce secteur est de l'ordre de 21 000 auxquels il faut ajouter 1 800 apprentis.

### 3. LA GUYANE

#### a) *L'industrie.*

La production industrielle guyanaise mobilise 10 % des effectifs salariés autour de 214 entreprises. En 1989, l'industrie du bois et de l'ameublement est légèrement prédominante avec 24 % des établissements devant l'agro-alimentaire (17 %). L'extraction de l'or occupait 13 % des entreprises de type industriel.

Le secteur « bois et ameublement » a réalisé une part importante des investissements industriels de 1989 et le secteur des matériaux de construction profite actuellement de la forte croissance des activités du bâtiment et des travaux publics, conséquence du déroulement de grands travaux (barrage de Petit Saut, équipements collectifs...). La production d'or a atteint 544 kilos. Elle est restée stable par rapport à 1988 (+ 3 %),

alors que les mauvaises conditions climatiques durant le premier semestre laissaient présager une baisse. L'extraction assurée par les petits mineurs a fortement progressé et ils représentent désormais 41 % de la production totale.

Les recherches minières aurifères se situent en 1989 à un bon niveau, avec des dépenses globales estimées à 25,7 millions de francs.

La même année, les primes d'équipement ont principalement soutenu des projets d'entreprises forestières, de pêche et de tourisme, au détriment des sociétés de matériaux de construction subventionnées les années précédentes.

Leur montant a été inférieur à celui de l'année précédente en raison du faible nombre de dossiers présentés. Un tiers de l'enveloppe budgétaire a été distribuée.

#### b) *L'artisanat.*

En 1989, le nombre des artisans inscrits au répertoire des métiers (2 680) a progressé de 16 % contre 12 % les années précédentes. Comme en 1988, les plus fortes progressions concernent les entreprises du bâtiment (+ 21 %) qui suivent le développement de la construction en Guyane. Cette croissance du secteur est particulièrement nette sur la commune de Kourou.

Il convient de souligner qu'en raison de la forte immigration que connaît la Guyane, une part non négligeable des artisans est d'origine étrangère (11 % des inscriptions en 1989), composée en majorité d'Haïtiens et de Brésiliens.

### 4. LA RÉUNION

#### a) *L'industrie.*

Indépendamment des sucreries, des distilleries et des entreprises du bâtiment et des travaux publics, le secteur industriel réunionnais est essentiellement composé de petites et de moyennes unités. Ces entreprises sont caractérisées par leur jeunesse, les trois quarts d'entre elles ayant moins de vingt ans d'existence. Elles ont été créées, souvent avec l'aide des pouvoirs publics, pour satisfaire la demande locale, le but recherché étant de réduire autant que possible le recours aux produits importés. Elles emploient un peu plus de 6 600 personnes et se regroupent autour de deux branches motrices : l'agro-alimentaire et la construction.

En 1989, l'aide au développement du secteur a été poursuivie et les investissements industriels, de l'ordre de 30 millions de francs, ont connu une nette reprise par rapport à l'année précédente (+ 39,2 %).

#### b) *L'artisanat.*

En 1989, l'artisanat a poursuivi sa progression à la Réunion, avec cependant un léger recul de son taux de croissance. L'importance réelle de ce secteur dans l'économie locale est difficile à cerner avec précision mais on notera qu'il assure, actuellement, plus de 18 000 emplois, soit près de 15 % de la population active.

Le nombre des artisans inscrits au répertoire de la chambre des métiers est passé de 4 791 en 1985 à 7 490 en 1988 et à 8 218 en 1989.

L'accroissement important du nombre d'entreprises artisanales depuis 1985 peut s'expliquer en partie par la progression du chômage dans le département. Un certain nombre de travailleurs qualifiés, licenciés pour raisons économiques, ont été encouragés par les pouvoirs publics et par la chambre des métiers à créer leur propre entreprise. Par ailleurs, la loi de défiscalisation et le développement des prêts bancaires pour le financement de l'habitat ont élargi le marché du logement et incité de nombreux candidats à ouvrir leur entreprise dans le bâtiment. Le nombre d'artisans du bâtiment a ainsi évolué de 1 411 à la fin de 1985 à 3 181 en 1989 (+ 125 %).

### D. - Le tourisme.

A l'exception sans doute de la Guyane qui rivalise encore difficilement avec les îles antillaise et réunionnaise dans ce domaine, le tourisme représente une activité des plus importantes dans l'économie des D.O.M.

#### 1. LA SAISON 1989

En Guadeloupe, le cyclone Hugo a très fortement perturbé le tourisme au quatrième trimestre de l'année 1989. Les grands hôtels, fermés pour la plupart au lendemain du passage du cyclone, n'ont ouvert qu'à la mi-décembre 1989. Les pertes matérielles et d'exploitation ont été estimées par la chambre syndicale des hôtels de tourisme de la Guadeloupe à 108 millions de francs pour la grande hôtellerie, 26 millions pour la petite et moyenne hôtellerie et 20 millions pour les gîtes ruraux.

En Martinique, la progression très importante de la fréquentation touristique (+ 24 % pour le nombre des nuités, + 42 % pour le nombre de clients des hôtels), enregistrée entre 1988 et 1989, peut s'expliquer par une captation d'une partie de la clientèle de fin d'année, ayant initialement opté pour la Guadeloupe, mais elle doit être appréciée avec la plus grande prudence du fait du changement, entre 1988 et 1989, de la méthodologie suivie par l'organisme qui établit les statistiques (I.N.S.E.E.). L'enquête hôtelière démontre la prééminence de la clientèle métropolitaine qui représente 61 % de l'ensemble de la clientèle hôtelière (161 037 clients en 1989). Les ressortissants des Etats-Unis constituent la deuxième nationalité la plus représentée dans le département en dépit d'une régression rapide. Les autres nationalités ne représentent qu'un apport minime : les Canadiens (2,4 %), les Suisses (2 %), les Allemands de l'Ouest (1,8 %) et les Italiens (1,6 %).

S'agissant de la clientèle des autres pays de la C.E.E., la Martinique souffre toujours de l'absence de liaisons aériennes directes avec les différents Etats membres.

Le souci majeur des responsables du tourisme martiniquais reste toutefois la désaffection croissante de la clientèle nord-américaine. Une rencontre avec les professionnels du tourisme nord-américain (compagnies aériennes, tour-opérateurs, agents de voyage...) a démontré que la qualité de l'accueil hôtelier, les prix et surtout le manque de desserte aérienne directe au départ des Etats-Unis sont toujours les motifs les plus importants de cette désaffection.

L'enclavement de la Guyane demeure un obstacle au développement du tourisme qui y reste relativement limité. Faute de statistiques spécifiques, il est difficile d'apprécier la fréquentation touristique en Guyane.

En 1989, le nombre de voyageurs ayant débarqué à la Réunion a progressé de 14 % contre une hausse de 17 % en 1988. La forte croissance du trafic avec la métropole issue, les années précédentes, de la libéralisation du transport aérien, accuse en 1989 un rythme de progression moins marqué. Les Français ont représenté 82 % des passagers débarqués contre 88 % en 1988. En revanche, les voyageurs étrangers ont augmenté de 21 % en 1989 avec des progressions particulièrement significatives des passagers mauriciens (+ 22 %) et de ceux originaires de la Communauté économique européenne (+ 15 %).

## 2. LES EFFORTS DE PROMOTION TOURISTIQUE

En 1989, le comité du tourisme de la Réunion a organisé la visite de l'île pour les agents des principaux tours-opérateurs métropolitains et la promotion, auprès des compagnies aériennes.



En 1989, la **Martinique** a consacré près de 40 millions de francs à la stimulation et à la promotion des activités touristiques. Pour pallier les insuffisances des liaisons aériennes avec les Etats-Unis, les assemblées locales de la Martinique et de la Guadeloupe ont décidé d'affréter de décembre 1989 à avril 1990 un avion de 167 places pour assurer le trajet Fort-de-France/Pointe-à-Pitre/New York en un peu plus de quatre heures et ce, une fois par semaine.

En **Guadeloupe**, l'agence guadeloupéenne pour l'environnement, le tourisme et les loisirs a poursuivi en 1989 ses actions de nettoyage des plages et de sensibilisation de la population au respect de l'environnement. A la suite du passage du cyclone Hugo, elle a entrepris la remise en état des alentours des hôtels (élimination des décharges sauvages, nettoyage et réensablement des plages, etc.) et le nettoyage des communes les plus sinistrées.

## CHAPITRE II

# LES ACTIONS NATIONALES ET COMMUNAUTAIRES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

### I. - LE BILAN DES ACTIONS NATIONALES

Parmi les nombreuses dispositions prises en faveur du développement économique et social des départements d'outre-mer, votre commission examinera plus particulièrement le bilan des politiques :

- d'incitations fiscales visant à stimuler les investissements ;
- et de libéralisation des transports aériens.

Elle s'attachera ensuite à décrire les principales conclusions du rapport présenté par M. Jean Ripert, en décembre 1989, au nom de la commission sur l'égalité sociale et le développement économique dans les D.O.M. Ce rapport lui paraît, en effet, de nature à alimenter la réflexion sur les résultats de la politique gouvernementale à l'égard de ces départements et sur ses perspectives d'évolution.

#### A. - Les avantages fiscaux consentis aux investissements dans les départements d'outre-mer.

##### 1. LA LOI DE DÉFISCALISATION

###### a) *Les dispositions.*

L'article 22 de la loi de finances rectificative pour 1986 organise jusqu'en 1996 un dispositif d'incitation fiscale à l'investissement qui s'applique aux particuliers et aux entreprises.

Il prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les **personnes physiques** investissant dans la construction ou l'acquisition de logements neufs à usage d'habitation principale (article 189 *undecies* du code général des impôts). La réduction s'applique à l'impôt dû au titre de l'année d'achèvement de l'immeuble — ou de son acquisition si celle-ci est postérieure — et des quatre années suivantes. L'importance de la réduction d'impôt décroît avec le temps. Elle est égale à 10 % du montant de l'investissement pour les années 1986 à 1989 et à 5 % pour les années 1990 à 1996. Ainsi, sur cinq ans et selon la date retenue, la déduction sur la contribution exigible au titre de l'I.R.P.F. peut varier entre 40 % et 25 % du montant de l'investissement réalisé.

**Pour les entreprises**, l'avantage consiste en une déduction exceptionnelle, sur les résultats imposables, du montant des investissements amortissables effectués dans les D.O.M.

#### b) *Les effets.*

Le volet de la loi concernant les particuliers a vraisemblablement contribué de manière significative à l'accroissement du nombre de logements et au développement des entreprises du bâtiment constatés depuis 1986 dans tous les D.O.M. Néanmoins, il est très difficile de distinguer, dans l'ensemble de cette évolution positive, l'influence des mesures de défiscalisation de celle de la baisse des taux d'intérêt ou de l'effort budgétaire en matière de logement.

Il n'en reste pas moins que, après une augmentation très importante au cours des deux années précédentes, depuis 1988 pour la Martinique et la Réunion et depuis 1989 pour la Guyane, on enregistre une baisse des demandes de permis de construire (1) et que cette tendance peut refléter la moindre attraction des investisseurs pour l'exonération fiscale au fur et à mesure que son taux diminue.

Par ailleurs, il semble bien que le logement social a moins profité de la reprise immobilière que les autres formes d'habitat et votre rapporteur pour avis regrette, à titre personnel, que l'administration et les offices d'H.L.M. n'aient pas davantage fait appel aux capitaux attirés par les mesures de défiscalisation.

**Pour les entreprises**, il est encore aujourd'hui difficile de tracer un tableau précis des incidences des déductions fiscales pour les projets d'un montant inférieur à 30 millions de francs. On peut cependant noter que les souscriptions ou les augmentations de capital ont sensiblement progressé notamment pour les sociétés industrielles. Cela laisse supposer que les incitations fiscales ont essentiellement permis aux entreprises

---

(1) De 3 482 en 1987 à 2 658 en 1989 pour la Martinique ; de 9 582 à 6 659 pour la Réunion sur la même période ; de 2 571 en 1988 à 2 008 en 1989 pour la Guyane.

existantes de renforcer leurs structures financières et de renouveler une large partie de leurs équipements. La tendance se constate toutefois davantage en Martinique et à la Réunion qu'en Guyane et en Guadeloupe.

Pour les projets de plus de 30 millions de francs, il est possible de **dresser une situation plus nette**. La défiscalisation a surtout joué dans les domaines de l'hôtellerie, des transports et de l'industrie. On peut, entre autres, citer les accords préalables donnés à des projets concernant :

- la construction de complexes hôteliers pour lesquels les investissements agréés s'élèvent à 535 millions de francs en Guadeloupe, 138 millions en Martinique et 80 millions à la Réunion ;

- le remplacement pour 282 millions de francs de plusieurs avions assurant la desserte des Antilles ;

- l'achat pour 44 millions de francs de conteneurs et de matériels de manutention portuaire à la Martinique, l'aménagement de barrages en Réunion pour 750 millions de francs et surtout la construction du barrage de Petit Saut en Guyane pour 1,95 milliard de francs.

Selon les renseignements communiqués par le service de législation fiscale, le **montant des réductions d'impôt consenties au titre de la loi de 1986 s'élèverait à 45 millions de francs en 1987, 210 millions de francs en 1988 et 310 millions de francs en 1989.**

Quatre ans après la promulgation de la loi de défiscalisation, il ressort que les premiers résultats sont largement encourageants, même si l'application de certaines dispositions a produit des effets pervers fort dommageables.

De ce fait, votre Rapporteur pour avis tient à indiquer qu'il ne saurait accepter une remise en cause, avant son expiration et sans concertation préalable des principaux responsables politiques et professionnels des D.O.M., de ce dispositif qui a fait la preuve de son intérêt pour ces régions et qu'il souhaite l'élaboration d'un premier bilan chiffré de cette loi, ce qui permettrait de mieux apprécier la portée réelle de chaque disposition fiscale, et éventuellement de réorienter certaines d'entre elles, encore peu ou mal appliquées.

## 2. LES AUTRES AVANTAGES

### a) *Les dispositions.*

Outre les incitations de la loi de défiscalisation, les mesures fiscales mises en place pour favoriser le développement économique des départements d'outre-mer résultent principalement de :

— l'article 1655 *bis* du code général des impôts qui, après agrément, permet, pendant trente ans, d'exonérer de l'impôt sur les sociétés les bénéfices investis dans les D.O.M. par les entreprises de recherche et d'exploitation minières ;

— l'article 208 *quater* (I et II) du même code qui permet d'affranchir de l'impôt sur les sociétés tout ou partie des bénéfices réalisés par les entreprises dont le programme d'activité a été agréé par le ministre de Budget. Le champ d'application de cet article a été étendu par la loi de finances rectificative pour 1982, aux sociétés métropolitaines souscrivant un contrat de franchise avec des entreprises industrielles se créant dans les D.O.M.

Les avantages fiscaux résultant de l'application de chacun de ces deux articles ne peuvent être cumulés mais rien ne s'oppose à ce que l'un de ces avantages se combine avec celui institué par la loi de défiscalisation.

#### b) *Les effets.*

L'article 1655 *bis* joue essentiellement en matière d'extractions aurifères en Guyane.

L'article 208 *quater* a des effets plus larges. En 1989, sur 29 dossiers présentés à l'agrément, quinze relatifs à des projets dans l'industrie et l'hôtellerie ont reçu un avis favorable des commissions d'examen préalable. Au total, les investissements ainsi encouragés se montent à 706 millions de francs, à raison de 47 millions pour la Guadeloupe, 118 millions pour la Martinique, 5 millions pour la Guyane et 536 millions pour la Réunion.

### B. — La libéralisation des transports aériens.

#### 1. LA MISE EN ŒUVRE

La libéralisation du transport aérien à destination des D.O.M. est effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1986, date à laquelle le monopole de desserte détenu antérieurement par la compagnie nationale a été ouvert à la concurrence.

Dans une première étape, les compagnies Minerve et Point Air ont été autorisées à ouvrir des liaisons entre les Antilles d'une part, la Réunion d'autre part, et tout point du territoire métropolitain pour le transport de personnes et de marchandises. Cette autorisation s'accompagne de conventions avec l'Etat, en conformité avec un cahier des dispositions communes visant à faire participer toutes les compagnies aux obligations de service public pour le transport de passagers. Le transport de marchandises a été, quant à lui, totalement libéralisé.

Actuellement, à partir de la métropole (Paris et plusieurs villes de province), les départements d'outre-mer sont desservis par plusieurs compagnies françaises :

– les Antilles (Guadeloupe, Martinique) par Air France, par Minerve depuis juillet 1986, par Aéromaritime depuis décembre 1987 et par Corse Air International, entre décembre 1988 et juin 1989 et depuis juin 1990. En outre, des accords de principe ont été donnés à d'autres compagnies pour ouvrir des vols sur les Antilles ; il s'agit d'une part de la compagnie Air Liberté et d'autre part de l'association des compagnies Euralair International, Air Guadeloupe et Air Martinique. Ces compagnies ne prévoient cependant pas de débiter leur exploitation avant 1991 ;

– la Guyane par Air France et, Minerve depuis le 23 mars 1989, Air Guyane ayant donné un accord de principe pour exploiter la ligne avec Air France ;

– la Réunion par Air France, par Aéromaritime depuis mars 1988, par Minerve depuis septembre 1988, par Air Liberté depuis le 9 avril 1990 et par Air outre-mer depuis le 21 mai 1990. Point Air a assuré la desserte de juillet 1986 à janvier 1988.

L'arrivée de nouveaux concurrents n'a pas entamé la position dominante d'Air France qui détient 73 % du trafic sur les Antilles contre 88 % en 1987 et 61 % de celui de la Réunion contre 74 % en 1987, étant observé que la compagnie nationale et Aéromaritime – dont elle a pris le contrôle en 1990 – assurent 88 % des dessertes sur les Antilles et 78 % sur la Réunion.

Par ailleurs, les tarifs aériens et fret continuent à devoir être homologués par le ministre chargé de l'aviation civile en vertu de l'article R-330-9 du code de l'aviation civile. De plus, l'article 16 de la loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion prévoit la consultation de ces instances « *sur les programmes d'exploitation et les modifications de tarifs soumis par les compagnies françaises à l'approbation de l'Etat pour les liaisons aériennes et maritimes desservant ces régions* ».

Cette dernière disposition me semble, toutefois, n'avoir jamais été appliquée, ce que votre commission ne peut que vivement déplorer.

## 2. LES EFFETS

La mise en œuvre de cette nouvelle politique a eu des effets indéniables.

Le trafic total sur les Antilles s'est accru de 33 % en 1987, de 21,9 % en 1988 et de 4,8 % en 1989. Celui sur la Réunion a connu une

évolution similaire avec une progression de 24,2 % en 1987, de 17,3 % en 1988 et 12,9 % en 1989.

Pour ce qui concerne les prix du transport de passagers, Air France a procédé, en mars 1986, à divers ajustements à la baisse de ses tarifs et ne les a plus modifiés jusqu'en novembre 1989, ce qui a entraîné une diminution supplémentaire en francs constants. La compagnie a également introduit une tarification, dite tricolore, différenciant davantage les périodes (très basse saison, basse saison, haute saison) qui a permis un certain écrêtement des traditionnelles pointes de trafic dues aux congés bonifiés sans pour autant les supprimer.

Il convient toutefois de noter qu'Air France a procédé coup sur coup à deux augmentations tarifaires à la fin de 1989 et en juin 1990.

Néanmoins, si l'on compare aujourd'hui les plus bas tarifs de la compagnie nationale à ce qu'ils étaient en 1985, on constate une incontestable diminution puisqu'ils sont passés de 5 590 F en décembre 1985 à 5 000 F en juin 1990 pour un aller-retour vers les Antilles et de 3 800 F à 3 590 F pour les vols desservant la Réunion. Cette évolution favorable tend, toutefois, à s'inverser en cette fin d'année où la hausse des prix du carburant consécutive à la crise du Golfe entraîne des augmentations répétées des tarifs des compagnies aériennes (+ 5 à 8 % à la mi-octobre et autant prévu à la mi-décembre).

La capacité des aéroports et le nombre de sièges offerts aux touristes semblent donc désormais constituer un obstacle, plus important, pour l'accentuation de la fréquentation touristique des D.O.M. que les tarifs aériens eux-mêmes. Une extension des infrastructures d'accueil des aéroports concernés est déjà entreprise et il est indispensable qu'elle soit menée à terme le plus rapidement possible.

En revanche, les répercussions du coût du fret aérien sur les économies « domiennes » sont plus difficiles à apprécier en raison de la multiplicité des tarifs. Coexistent un tarif général de droit commun et des tarifs spécifiques qui varient en fonction de la nature et du tonnage des produits transportés !

En outre, certains tarifs spécifiques appliqués pour le transport de produits agricoles — dits tarifs de campagne — n'ont pas à être approuvés par le ministre chargé de l'aviation civile et n'ont donc pas à être soumis à la consultation des régions. Les producteurs locaux négocient ces prix, de gré à gré, avec la compagnie nationale qui demeure leur principal interlocuteur. En conséquence, ces prix peuvent connaître des variations extrêmement importantes d'une année sur l'autre et perturber l'écoulement des produits régionaux sur le marché métropolitain.

Par ailleurs, la commission sur l'égalité sociale et le développement économique dans les D.O.M., présidée par M. Jean Ripert, a relevé que les tarifs officiels pour les produits transportés des D.O.M. vers la métropole sont inférieurs à ceux applicables aux produits transportés vers les D.O.M.

Sur cette question du transport aérien, fondamentale pour le désenclavement des D.O.M., votre commission tient à faire remarquer que l'ouverture de la desserte de ces départements aux compagnies communautaires, autres que françaises, pourra se réaliser lorsque le cabotage aérien sera effectif dans la Communauté. En effet, si les mesures de libéralisation du transport aérien intracommunautaire, adoptées en décembre 1987, excluaient les D.O.M., cette exclusion a été supprimée pour la deuxième phase de libéralisation décidée par la C.E.E. les 18 et 19 juin 1990.

### C. — Les perspectives ouvertes par le rapport Ripert.

Installée le 24 avril 1989, la commission sur l'égalité sociale et le développement économique dans les D.O.M., présidée par M. Ripert a remis son rapport le 20 décembre 1989. Ce rapport comprend deux parties. La première rassemble les éléments d'un bilan ; la seconde retrace les propositions avancées. Votre commission complètera une brève présentation de ce document par un rappel des orientations préconisées par le Gouvernement après l'examen des conclusions du rapport. **Votre Rapporteur tient toutefois à souligner, de manière liminaire, que cette étude ne répond pas à la question essentielle de savoir si l'objectif de l'égalité sociale peut être satisfait uniquement au moyen de transferts financiers ou s'il impose impérativement un développement économique suffisant.**

#### 1. LE BILAN DRESSÉ PAR LE RAPPORT RIPERT

Le retard des départements d'outre-mer à l'égard de la métropole se trouve souligné à l'aune de quelques indicateurs : le produit intérieur brut (P.I.B.) par tête (de 32 000 à 42 000 F dans les D.O.M. en 1986 contre 55 000 F en métropole), le taux de chômage et la faiblesse du taux de couverture des échanges extérieurs déjà soulignés par le rapport que vous présente votre commission. Les limites de l'analyse autorisée par de tels instruments statistiques sont également mis en évidence : la structure des P.I.B. en métropole et dans les D.O.M. n'est pas la même, le chômage traduit des dynamiques démographiques spécifiques et ignore tant le travail non déclaré, particulièrement élevé dans les D.O.M., que les migrations vers la métropole. Enfin, l'importance des importations doit beaucoup à la politique de croissance du pouvoir d'achat entretenue par les pouvoirs publics.



La commission constate d'ailleurs qu'à côté d'entreprises jeunes et fragiles, le tissu économique « domien » peut compter sur quelques groupes financièrement solides, diversifiés sectoriellement et géographiquement. De plus, au cours des dernières années, la croissance des transferts sociaux, celle des dépenses de l'Etat et des collectivités locales ainsi que la loi de défiscalisation et la mise en concurrence partielle des transports aériens ont animé une incontestable dynamique économique.

Pour autant, les obstacles auxquels sont confrontées les économies locales sont lourds et nombreux : petite taille des marchés, faiblesse de la coopération régionale, coût du travail élevé par rapport à celui des pays A.C.P., organisation médiocre de la formation professionnelle, adéquation incertaine des transports aériens et maritimes aux besoins domiens, système de financement insuffisamment adapté.

De plus, l'éducation — de la maternelle à l'université —, le logement social — entre le quart et la moitié du parc doit être considéré comme insalubre — et les moyens d'épanouissement culturel connaissent des retards significatifs.

La situation des revenus est présentée comme complexe, les S.M.I.C. locaux dépassent à peine, selon les départements, les deux tiers ou les quatre cinquièmes du S.M.I.C. métropolitain mais les traitements des fonctionnaires sont majorés de 65 % à près de 79 % et l'impôt sur le revenu des résidents bénéficient d'une réduction de 30 à 40 %.

La mise en œuvre dans les D.O.M. de la loi relative au revenu minimum d'insertion (R.M.I.) en révélant que ces départements comptaient proportionnellement, neuf fois plus d'allocataires que la métropole a mis en évidence leurs dysfonctionnements profonds : *« le nombre de bénéficiaires du R.M.I. met en lumière les insuffisances d'actions dont la principale faiblesse n'est pas d'hésiter entre l'imitation de la métropole et la prise en compte des spécificités locales, mais de le faire sans véritable projet partagé par les populations concernées »*.

## 2. LES PROPOSITIONS AVANCÉES

Le rapport considère : *« qu'un objectif prioritaire pour le Gouvernement doit être l'élaboration concertée d'un projet d'ensemble situant, dans une perspective à long terme, la place des D.O.M. dans l'ensemble national »* et qu'il ne convient pas d'appliquer des raisonnements et de prendre des mesures qui *« au motif de l'identité au sein de la République négligeraient la spécificité des D.O.M. »* Il recommande une démarche progressive et des traitements différenciés en fonction des besoins locaux dans la poursuite de l'égalité sociale. Celle-ci, en raison de l'échéance du marché unique, pourrait se construire en deux étapes : la première à l'horizon de la fin 1993, la seconde à fixer au vu des résultats tangibles de l'évolution communautaire.

Les propositions retenues, en ce sens, par le rapport s'ordonnent autour de quatre objectifs :

**1. valoriser les ressources humaines et accroître l'égalité des chances par l'éducation, le logement, la formation professionnelle pour notamment réduire les appels à la main-d'œuvre qualifiée extérieure aux départements et participer ainsi à la lutte contre le chômage ;**

**2. réduire les inégalités de revenus par l'alignement des S.M.I.C. « domiens » et des transferts sociaux sur ceux de la métropole d'ici à 1996, par la réduction des compléments de rémunération des fonctionnaires et de ceux dont les salaires sont influencés par le modèle administratif ainsi que par la suppression progressive de la réfaction de l'impôt sur le revenu ;**

**3. renforcer l'efficacité de l'économie au moyen de l'élargissement des marchés, de l'adaptation des financements et la recherche d'une plus grande concurrence, objectifs à poursuivre en obtenant l'accord des différents partenaires sociaux concernés ;**

**4. adopter et développer les moyens de la politique mise en œuvre dans les D.O.M. en s'appuyant sur un approfondissement de la décentralisation et de la déconcentration, en renforçant le rôle du ministère des D.O.M.-T.O.M. et en réunissant périodiquement un Haut conseil d'outre-mer sous la présidence du chef de l'Etat.**

### 3. LES ORIENTATIONS RETENUES PAR LE GOUVERNEMENT

A l'occasion du débat du 12 juin 1990 à l'Assemblée nationale sur le développement économique et l'égalité sociale dans les D.O.M., le Gouvernement a fait part de ses intentions sur les questions traitées par le rapport Ripert et évoquées lors de cette discussion.

Pour les **propositions financières du rapport** le Gouvernement a indiqué que les **priorités budgétaires** retenues concernent, d'une part, le rattrapage du taux de l'encadrement dans l'éducation et, d'autre part, un rythme annuel de construction de 10 000 logements ayant pour objectif principal la suppression des habitations insalubres.

Pour les **proposition supposant une concertation préalable** qui **s'annonce dans certains cas difficile**, le Gouvernement souhaite que s'engagent d'abord des discussions sur les bas salaires et le déroulement des carrières. Il estime que la modernisation de la fonction publique est nécessaire mais qu'elle doit prendre en compte les légitimes intérêts des fonctionnaires et que les discussions sur les compléments de rémunération des agents publics doivent s'inspirer de ces principes. Il propose cependant de réfléchir sur l'éventualité d'une suppression progressive de la réfaction de l'impôt sur le revenu dont bénéficient les personnes

résidant dans les départements d'outre-mer. Lors de sa récente visite à la Réunion, le ministre des D.O.M.-T.O.M. a, toutefois, précisé que la majoration des traitements de base métropolitains dont bénéficient les fonctionnaires affectés dans les D.O.M. (53 % à la Réunion) serait maintenue pour ceux en poste mais modifiée pour les nouveaux venus. Le ministre a également retenu le principe d'une réduction progressive de l'abattement de 30 % dont bénéficient les contribuables des D.O.M., le supplément de recettes fiscales revenant aux départements.

Pour compenser la sous-capacité des transports aériens en certaine période, il a été confirmé que les demandes présentées par une compagnie étrangère, notamment communautaire, pour ouvrir une ligne régulière entre des pays allogènes et les D.O.M. seraient, *a priori*, accueillies favorablement.

La prompt réponse apportée aux propositions du rapport et ces engagements démontrent l'attention toute particulière que le Gouvernement porte à ces questions. Votre Rapporteur pour avis constate toutefois que les conclusions de la commission Ripert suscitent encore de nombreuses réserves de la part des élus locaux et il conviendrait, à son sens, que le débat qu'elles ont lancé soit approfondi et que l'action gouvernementale ne soit pas engagée sans avoir obtenu le plus large accord des intéressés.

## II. — LE BILAN DES ACTIONS COMMUNAUTAIRES

Les départements d'outre-mer font partie intégrante de la Communauté économique européenne (C.E.E.). Leur situation particulière justifie cependant des mesures d'adaptation des règles communautaires.

De ce point de vue, l'année 1989 aura été marquée par deux décisions importantes pour l'avenir économique des D.O.M. : l'entrée en vigueur de la réforme des fonds structurels et l'adoption du programme Poseidom.

### A. — L'entrée en vigueur de la réforme des fonds structurels.

Après avoir relevé du Fonds européen de développement, les départements d'outre-mer bénéficient, depuis 1975, des trois fonds structurels mis en place pour compenser les disparités interrégionales au sein de la Communauté : le Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.), le Fonds social européen (F.S.E.), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « orientation » (F.E.O.G.A.-O.).

A la suite de l'entrée en vigueur, au début de 1989, de la réforme de ces fonds structurels, le Gouvernement, en concertation avec les collectivités territoriales, a préparé pour chaque département d'outre-mer un plan de développement régional. Ces plans ont fait l'objet de négociations avec la Commission européenne, à l'issue desquelles elle a adopté, le 31 octobre 1989, un cadre communautaire d'appui pour chaque D.O.M. Ces documents décrivent les orientations économiques de l'intervention communautaire ainsi que des dotations qui seront allouées pour la période 1989 à 1993. Celles-ci se répartissent comme suit :

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total
F.E.D.E.R. ....	79,3	33,8	78,4	134,0	325,5
F.E.O.G.A. ....	23,2	12,0	20,0	69,7	124,9
F.S.E. ....	63,4	27,6	66,1	142,9	300,0
Total .....	165,9	73,4	164,5	346,6	750,4

Unité : millions d'ECU.

**Les financements ainsi planifiés se révèlent considérables : plus de 5,25 milliards de francs français.**

Avec les contributions nationales et locales, les programmes retenus s'élèvent à 1,56 milliard d'ECU, soit plus de 10,9 milliards de francs.

Les D.O.M. recevront plus de 2 % des concours communautaires alors qu'ils ne représentent que 1,7 % de la population des régions de la C.E.E. pour lesquelles un effort particulier de rattrapage des retards de développement a été consenti.

Cet effort est d'autant plus significatif qu'en complément des cadres communautaires d'appui, la Commission met en œuvre des programmes d'initiative communautaire qui sont destinés à contribuer à la solution de problèmes communs à certaines catégories de régions ou à favoriser l'application régionale des politiques communautaires.

Trois d'entre eux actuellement en cours d'élaboration, intéressent les départements d'outre-mer :

– le **programme Régis** concerne les régions insulaires éloignées de la Communauté et bénéficie d'une dotation de 200 millions d'ECU ;

– le **programme Envireg** prévoit de consacrer 500 millions d'ECU au soutien et au développement de la politique de protection de l'environnement et il s'adresse aux régions littorales connaissant de fortes fréquentations touristiques ;

– le **programme Stride** consacre 400 millions d'ECU au renforcement des capacités régionales en matière de recherche et de développement technologique.

## **B. – L'adoption du programme Poseidom.**

### **1. LE CONTENU DU PROGRAMME**

Le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (Poseidom), présenté au Conseil des ministres de la Communauté le 30 novembre 1988 à la suite du dépôt d'un mémorandum du Gouvernement français, a été adopté le 22 décembre 1989 après plus d'un an de négociations.

Depuis la signature du Traité de Rome, c'est la première fois que les institutions européennes adoptent un programme d'ensemble pour une catégorie particulière de régions.

Le Poseidom est un programme d'actions qui fixe des orientations devant ensuite faire l'objet de mesures d'application. Celles-ci doivent notamment concerner l'amélioration de la desserte aérienne des D.O.M. prévue dans le cadre de la libéralisation du transport aérien.

Plusieurs éléments du budget communautaire sont sollicités pour le financement du Poseidom, notamment les trois fonds structurels mobilisés au titre des cadres communautaires d'appui.

## 2. LE PROBLÈME DE L'OCTROI DE MER

Le projet Poseidom prévoit l'aménagement de l'octroi de mer, qui est une taxe appliquée dans les D.O.M. sur toutes les marchandises pénétrant sur leur territoire. Elle alimente le budget des collectivités locales et est source d'une autonomie financière appréciée.

Les instances communautaires la considère comme un droit de douane déguisé contraire à la règle fondamentale de la suppression, au sein du Marché commun, de toute mesure susceptible d'être une entrave aux échanges commerciaux entre Etats membres.

Certes, l'accord négocié par la France à la suite des démarches et des légitimes protestations des élus concernés permet de maintenir l'octroi de mer dans ses modalités actuelles jusqu'à la fin de 1992 et le nouveau régime — qui sera applicable pendant dix ans à compter de 1993 — laissera aux autorités locales, la possibilité, sous le contrôle de la Commission de Bruxelles, d'exonérer de la nouvelle taxation les productions locales.

Ce compromis de décembre 1989 n'en laisse pas moins planer une terrible menace sur la fragile économie des D.O.M. Le modeste niveau de développement des entreprises de production des D.O.M. les rend incapables de résister au redoutable impact de l'ouverture à la concurrence extérieure. Des industries dans l'enfance ne peuvent affronter les géants de l'économie mondiale sans s'effondrer ! Et il leur faudra bien plus de dix ans pour se renforcer et être à même de conserver leurs chances sur un marché plus ouvert.

Un rapport établi par l'inspection des finances sur la question essentielle de l'octroi de mer a été remis en février 1990. Il confirme amplement la pertinence de ces craintes et souligne que l'analyse de la situation des entreprises des D.O.M. aurait du « *conduire à une très grande prudence dans la réforme d'un système fiscal qui, malgré ses nombreuses imperfections, a permis la création du modeste tissu industriel actuel et en assure largement la survie* ».

Ce rapport, tout en reconnaissant que le schéma de réforme retenu par la Commission « *n'est pas la solution technique optimale* » propose de substituer à l'octroi de mer une taxe à la consommation, « *frappant,*

*d'une part, les produits importés au stade C.A.F. comme l'actuel octroi de mer, d'autre part, les produits locaux au stade de la production, cette taxe à la production ayant certaines caractéristiques de la T.V.A. ».*

Le ministère des D.O.M.-T.O.M. et l'ensemble des ministères concernés paraissent adhérer à l'économie générale de ces conclusions et il semble que le Gouvernement envisage de présenter, après concertation, un texte en ce sens à la session de printemps 1991.

A titre personnel, votre Rapporteur tient à exprimer ses plus grandes réserves sur une telle précipitation. Il lui apparaît, en effet, impossible d'opérer de tels changements sans envisager simultanément une réforme générale visant à doter les D.O.M. d'un statut fiscal spécifique qui favoriserait les investissements réalisés sur leur territoire.

Il lui apparaît, en définitive, que en dépit des indéniables avantages que leur intégration à la Communauté procure aux départements d'outre-mer, leur assujettissement strict aux règles du Traité de Rome n'en reste pas moins lourd de dangers. Il convient donc qu'à l'occasion de la renégociation de ce traité les problèmes très particuliers des régions ultrapériphériques fassent l'objet de dispositions adaptées.

Il tient à rappeler à ce propos le principe reconnu par la Cour européenne de justice dans l'arrêt Wagner du 26 mars 1987 : « la discrimination consiste à traiter de manière différente des situations identiques et de manière identique des situations différentes ». En oubliant de telles évidences et en soumettant au libre échangeisme et à un libéralisme débridé des économies vulnérables on condamnerait à l'assistanat perpétuel des populations dont la première ambition est de relever le défi du développement économique.

Votre Commission souhaite, en conséquence, être informée de l'évolution des projets de cette réforme de l'octroi de mer qui risque de susciter des réactions déstabilisantes outre-mer si elle devait être traitée avec trop de légèreté.

\* \* \*

Ce bref examen de la situation des départements d'outre-mer semble, en définitive, démontrer que de bonnes politiques nationales et de bonnes intentions communautaires ne donnent pas automatiquement et immédiatement des résultats entièrement satisfaisants.

En effet, nul ne peut douter de la vigueur de la volonté politique et de l'importance des efforts financiers consacrés, tant au plan national que communautaire, à transfuser la sève de la prospérité dans le tissu économique des terres françaises d'Amérique et de l'océan Indien. Mais, bien peu peuvent affirmer qu'une complète réussite ait, jusqu'ici, couronné cette juste ambition.

Les populations locales, quant à elles, ne perçoivent toujours pas de décollage économique et leur confiance dans les politiques engagées tend à s'émousser. Les résultats des élections régionales qui se sont déroulées le 14 octobre 1990 en Martinique sont, à cet égard, tout à fait significatifs.

Il est donc nécessaire de s'interroger sur les raisons expliquant l'absence de résultats tangibles. Votre Rapporteur pour avis inclinerait à invoquer plusieurs causes.

Tout d'abord, il ne peut s'empêcher de déplorer les pesanteurs administratives qui s'opposent à la réalisation des projets des élus. Il ne conteste nullement ni la rigueur d'une administration, dont l'histoire enseigne qu'elle a contribué à forger l'identité nationale, ni la qualité des hommes qui la composent, mais il tend à considérer que son formalisme excessif, son respect par trop prononcé des traditions et son culte quasi révérentiel du précédent freinent sérieusement le mouvement de modernisation.

Cette inertie de certains services extérieurs de l'Etat à laquelle se heurtent les élus locaux ne favorise pas non plus la traduction effective de la volonté du Gouvernement à l'égard des D.O.M. Un exemple parmi d'autres : l'obligation de visa pour les ressortissants des pays voisins désireux de se rendre aux Antilles ou en Guyane n'a pas été supprimée, et n'a même pas fait l'objet d'assouplissements à l'égard des responsables politiques et socio-professionnels et ce, malgré l'engagement qui avait été pris, il y a plus de sept mois, par le Premier ministre lui-même, lors de la conférence de Cayenne des 5 et 6 avril. Or, le maintien d'une telle mesure entrave la bonne marche des affaires qui, dans la sphère régionale comme partout ailleurs, suppose des négociations directes et des déplacements aisés.

La connaissance statistique des réalités de l'outre-mer est, en outre, encore beaucoup trop fragmentaire. Par exemple, la décomposition de la valeur ajoutée brute marchande par secteur d'activité ne peut être obtenue que pour l'année 1982, dernière année — selon une réponse ministérielle au questionnaire budgétaire — pour laquelle les comptes définitifs détaillés sont établis pour les D.O.M. insulaires.

L'appréciation de la portée économique des politiques budgétaires apparaît bien aléatoire, pour ne pas dire vaine, en l'absence de données statistiques permettant de diagnostiquer, de manière fiable, les causes de certaines des fragilités spécifiques à l'activité productive des départements d'outre-mer. L'élaboration d'une stratégie cohérente de développement apparaît bien difficile pour ne pas dire impossible quand manquent les études prospectives permettant d'opérer les choix d'investissements porteurs. L'observatoire économique de l'outre-mer, dont la création avait été annoncée il y a deux ans, tarde toujours à devenir opérationnel.



L'étroitesse des marchés sur lesquels peuvent s'écouler les productions des jeunes industries locales est aussi un handicap lourd à surmonter que le libre échangeisme prôné par Bruxelles ne peut qu'aggraver. Pour les Antilles-Guyane, la création progressive d'un marché unique conservant des barrières tarifaires communes face à d'autres pays de la zone pourrait, en revanche, constituer une solution intéressante et avantageuse pour tous.

Enfin, il apparaît que les progrès enregistrés dans le désenclavement des D.O.M. ces dernières années pourraient encore être améliorés si les sociétés publiques, qui assurent la desserte aérienne et maritime, dans un contexte de concurrence pour le moment encore limitée, participaient plus étroitement à la réalisation de cet objectif essentiel, notamment pour ce qui concerne le fret.

\*  
\* \*

**Sous le bénéfice des observations formulées, la commission des Affaires économiques et du Plan a, conformément à la proposition de son rapporteur, émis un avis favorable à l'adoption des crédits des départements d'outre-mer inscrits dans le projet de loi de finances pour 1991.**