

N° 79

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

TOME XXII

OUTRE-MER

Par M. Rodolphe DÉSIRÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Gérard Larcher, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, *vice-présidents* ; Gérard César, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Minetti, Louis Moinard, *secrétaires* ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Georges Berchet, Jean Besson, Claude Billard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jacques Dominati, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Émorine, Léon Fatous, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Bernard Joly, Edmond Lauret, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, René Rouquet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Jacques Sourdille, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^{ème} législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413

Sénat : 76 et 77 (annexe n° 29) (1995-1996)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	13
I. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE QUI RESTE PRÉOCCUPANTE	13
A. LA MARTINIQUE : LA POURSUITE D'UN RALENTISSEMENT DE L'ACTIVITÉ	13
1. <i>La dégradation de la situation de l'emploi</i>	13
2. <i>Un net ralentissement de la hausse des prix</i>	14
3. <i>Une évolution diversifiée des secteurs d'activité économique</i>	14
B. LA GUADELOUPE : UNE CERTAINE AMÉLIORATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE	15
1. <i>Les indicateurs économiques et sociaux : une inflation réduite et un chômage croissant</i>	15
2. <i>Un secteur agricole en crise</i>	15
3. <i>Le BTP : une situation déprimée</i>	16
4. <i>Une année satisfaisante pour le tourisme</i>	16
C. LA GUYANE : UNE SITUATION ÉCONOMIQUE AMÉLIORÉE	16
1. <i>Les indicateurs économiques et sociaux : une amélioration des échanges mais une dégradation de l'emploi</i>	16
2. <i>Les principaux secteurs d'activité : les bons résultats de la pêche et de la filière bois</i>	17
3. <i>L'avenir incertain de l'activité spatiale</i>	17
D. LA RÉUNION : UN REDRESSEMENT FRAGILE	18
1. <i>La conjoncture économique et sociale : une nouvelle dégradation de l'emploi</i>	18
2. <i>L'évolution des productions agricoles : une détérioration des résultats</i>	18
3. <i>Un faible redressement du secteur du BTP</i>	19
4. <i>Une amélioration de la situation du tourisme</i>	19
II. L'ÉVENTAIL DES AIDES CONSACRÉES AUX DOM	19
A. L'APPRÉCIATION DE L'EFFORT GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES DOM	20
B. L'AIDE EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT DES DOM	22
1. <i>La réforme des fonds structurels européens pour la période 1994-1999 : un quasi doublement des aides allouées aux DOM</i>	22
2. <i>Les programmes d'initiative communautaire en faveur des DOM pour la période 1994-1999</i>	23
3. <i>L'application du programme POSEIDOM (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM)</i>	24
4. <i>L'incidence des accords de Lomé IV pour les DOM</i>	25
5. <i>Vers une redéfinition de la reconnaissance des régions ultrapériphériques par l'Union européenne</i>	27
C. L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS DE LA BANANE : LA NÉCESSITÉ D'UNE MODIFICATION DE LA RÉPARTITION ACTUELLE DES LICENCES D'IMPORTATION	28
1. <i>Les accords de Lomé IV</i>	28
2. <i>Les turbulences du marché</i>	28

D. L'AVENIR DE LA FILIÈRE MELON EN MARTINIQUE ET EN GUADELOUPE	30
1. <i>L'essor de la filière melon aux Antilles françaises</i>	30
2. <i>La concurrence de melons provenant de pays-tiers</i>	30
3. <i>Les aides à la production</i>	30
4. <i>La nécessité du maintien d'une filière qui participe à la diversification de l'agriculture des DOM</i>	31
E. LA NÉCESSITÉ DU MAINTIEN DE DISPOSITIONS FISCALES ADAPTÉES	31
1. <i>Le maintien de la loi Pons dans son dispositif actuel</i>	31
2. <i>Le sort incertain de l'octroi de mer</i>	37
3. <i>Les zones franches : une possibilité peu utilisée</i>	38
III. LA POLITIQUE D'AIDE EN FAVEUR DU LOGEMENT ET L'ALIGNEMENT DES PRESTATIONS SOCIALES	38
A. LA POLITIQUE D'AIDE AU LOGEMENT	38
1. <i>La situation du logement dans les départements et territoires d'outre-mer</i>	38
2. <i>Les caractéristiques de la politique du logement dans les DOM</i>	40
3. <i>Les objectifs de la politique d'aide en faveur du logement dans les DOM</i>	42
4. <i>Les perspectives pour 1996</i>	44
B. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ SOCIALE AVEC LA MÉTROPOLE	45
1. <i>La revalorisation du SMIC</i>	45
2. <i>L'alignement des prestations familiales</i>	45
3. <i>L'action en faveur de l'emploi</i>	45
4. <i>Une situation économique et sociale dégradée</i>	46
5. <i>Le problème de la disparité de salaires entre le secteur public et le secteur privé</i>	46
IV. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES DOM ET LES OBSTACLES FINANCIERS	47
A. LES AIDES DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT DANS LES DOM	48
1. <i>Une réduction des moyens du FIDOM</i>	48
2. <i>Le respect des contrats de plan</i>	49
B. LA SITUATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES	50
1. <i>La réduction de l'endettement des collectivités locales</i>	50
2. <i>Les aides des collectivités locales aux entreprises</i>	53
3. <i>Le bilan des investissements des collectivités publiques dans les DOM en matière d'infrastructures</i>	56
4. <i>La prise en compte de la protection de l'environnement</i>	56
C. UNE POLITIQUE ÉCONOMIQUE HYPOTHÉQUÉE PAR UN COÛT DU CRÉDIT PLUS ÉLEVÉ QU'EN MÉTROPOLE	59
1. <i>Les taux d'intérêt dans les DOM : une baisse sensible mais un niveau plus élevé qu'en métropole</i>	59
2. <i>La politique de crédit de l'Institut d'émission (IEDOM)</i>	60
3. <i>L'évolution du coût du crédit aux entreprises</i>	61
4. <i>La nécessité d'une clarification : la création d'une commission d'enquête sur la politique du crédit dans les DOM</i>	62
V. LES ORIENTATIONS DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS	62
A. LA POLITIQUE DES TRANSPORTS AÉRIENS : LES INCIDENCES DE LA LIBÉRALISATION DES TARIFS	62
1. <i>L'élargissement à de nouvelles compagnies</i>	63
2. <i>Une baisse des tarifs</i>	63

3. L'accroissement du trafic	64
4. Les créations d'emplois correspondantes	64
5. Les incidences pour le tourisme	65
B. LES TRANSPORTS MARITIMES	66
1. La liberté du commerce maritime : un principe tempéré par deux exceptions	66
2. La desserte maritime des Antilles et de la Guyane	67
DEUXIÈME PARTIE : LES TERRITOIRES ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER	69
I. L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES TERRITOIRES ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER	69
A. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : LES INCERTITUDES	69
1. Une évolution politique et institutionnelle commandée par une stratégie économique de remplacement	69
2. Une conjoncture économique et sociale difficile	71
B. LA NOUVELLE-CALÉDONIE : UNE CROISSANCE INÉGALEMENT RÉPARTIE ET L'HYPOTHÈQUE DE L'ÉCHÉANCE DE 1998	72
1. Une évolution politique et institutionnelle incertaine	72
2. La situation économique et sociale	73
C. WALLIS-ET-FUTUNA	74
1. Un statut ancien	74
2. Les moyens accordés	74
3. Les indicateurs économiques et sociaux	74
4. La situation des différents secteurs	75
D. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON : UNE ÉCONOMIE CONFRONTÉE À UNE RECONVERSION	75
1. Les indicateurs économiques et sociaux	75
2. Les principaux secteurs d'activité	75
E. MAYOTTE	76
1. La situation économique et sociale obérée par une démographie non maîtrisée	76
2. Les principaux secteurs économiques	76
II. LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES TOM	77
A. UNE NOUVELLE PRÉSENTATION DES CRÉDITS	77
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FIDES	78
1. La section territoriale	78
2. La section générale	79
3. Les actions spécifiques à la Nouvelle-Calédonie	79
C. LES INSTRUMENTS CONTRACTUELS DU DÉVELOPPEMENT	80
1. Pour la Polynésie française	80
2. Pour la Nouvelle-Calédonie	80
D. LE BILAN DE LA DÉFISCALISATION DANS LES TOM	81
1. Le nombre de dossiers déposés en 1992	82
2. Le nombre de dossiers déposés en 1993	82
3. Le nombre de dossiers déposés en 1994	83
4. Les perspectives pour l'année 1995	83

3. Le nombre de dossiers déposés en 1994.....	83
4. Les perspectives pour l'année 1995.....	83
III. LES AIDES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT	83
A. LES AIDES DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT AUX PROJETS TERRITORIAUX.....	83
1. Les aides accordées aux TOM et aux collectivités territoriales françaises d'outre- mer	84
2. Les concours de la Banque européenne d'investissement	85
B. UN ÉLARGISSEMENT DES MOYENS D'INTERVENTION DU FED	85
1. La libéralisation du régime commercial	85
2. La coopération régionale	86
3. Les mécanismes de compensation et de soutien	86
C. L'IMPORTANCE DES AIDES APPORTÉES AUX PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER FRANÇAIS PAR LE VIIÈME FED.....	86
1. Les actions financées par le VIIème FED.....	86
2. Les perspectives pour le VIIIe FED.....	87
D. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFLEXION SUR L'AVENIR DES RELATIONS ENTRE LES PTOM ET L'UNION EUROPÉENNE	88
AUDITION DE M. JEAN-JACQUES DE PERETTI, MINISTRE DÉLÉGUÉ À L'OUTRE-MER.....	91

Mesdames, Messieurs,

Votre commission est conduite cette année à émettre un avis unique sur les crédits des départements et des territoires d'outre-mer.

Le projet de budget du ministère de l'outre-mer pour 1996 atteint 4,9 milliards de francs*, soit une augmentation apparente de 106 % par rapport au budget voté de 1995.

En effet, le doublement de ces crédits s'explique d'abord par les mesures de transfert concernant :

- la créance de proratisation du RMI dans les DOM (872 millions de francs) ;

- la ligne budgétaire unique en faveur du logement social dans les DOM (1,17 milliard de francs en autorisations de programme et 632 millions de francs en crédits de paiement).

Cette forte augmentation résulte ensuite de la montée en régime du fonds pour l'emploi dans les DOM (FEDOM) institué par la loi du 27 juillet 1994.

Il convient également de rappeler que l'effort global de l'Etat, tous ministères confondus, en faveur de l'outre-mer représentera 46,83 milliards de francs en 1996, soit une progression de 1,45 % par rapport à 1995, le ministère de l'outre-mer ne représentant que 10,4 % de cet effort global.

Dans le cadre d'une politique de réduction des déficits publics, les priorités budgétaires de l'outre-mer concernent principalement :

- le développement des interventions en faveur de l'emploi ;

- la politique en faveur du logement social dans les DOM ;

- le respect des engagements contractuels de l'Etat ;
- le maintien du niveau des moyens logistiques du ministère.

Dans cette perspective, le FEDOM qui regroupe l'ensemble des actions en faveur de l'emploi et de l'insertion dans les DOM bénéficiera de 1,06 milliard de francs en 1996.

L'évolution de ces crédits résulte de la consolidation et du développement des mesures de transfert opérées en 1995, de l'incidence de l'alignement du SMIC sur certains contrats en faveur de l'emploi, ainsi que de l'alignement de la prime des contrats d'accès à l'emploi sur les nouveaux contrats d'insertion professionnelle, le FEDOM étant abondé en 1996, de la part insertion de la créance de proratisation (175 millions de francs).

En outre, la dotation relative aux chantiers de développement dans les TOM est transférée sur le budget de l'outre-mer (40 millions de francs).

Enfin, les crédits relatifs à la créance de proratisation (part logement) et à la ligne budgétaire unique, tendent à renforcer la politique de logement social.

La préservation des moyens d'action et d'intervention du ministère résultera :

- d'une reconduction des moyens en fonctionnement (+ 2,30 %) ;
- d'une mobilisation des moyens de paiement permettant d'assurer l'exécution des engagements contractuels de l'Etat : le FIDOM et le FIDES bénéficieront ainsi en 1996 respectivement d'une dotation de 310 millions de francs et de 180 millions de francs en autorisations de programme et de 305 millions de francs et 183 millions de francs en crédits de paiement ;
- d'une dotation de 390 millions de francs en autorisations de programme et 370 millions de francs en crédits de paiement, qui permettra de mettre en oeuvre les engagements pris à l'égard de la Nouvelle Calédonie dans le cadre du contrat de développement et des accords de Matignon ;
- de moyens permettant de développer le pacte du progrès conclu avec le territoire de la Polynésie française.

**Dans le cadre de l'effort de réduction du déficit budgétaire, l'Assemblée nationale a réduit, lors de la première délibération du 28 octobre 1995, de 5 millions de francs les crédits de paiement du titre IV de l'Etat B.*

Lors de la deuxième délibération, les crédits de l'outre-mer ont été majorés de 2,90 millions de francs :

- 0,25 million de francs sur le titre IV ;*
- 2,65 millions de francs sur le titre VI.*

Afin de respecter l'article d'équilibre, dans le cadre d'une nouvelle réduction de crédits de 1,104 milliard de francs, l'Assemblée nationale a réduit de 46,10 millions de francs les crédits de l'outre-mer, soit :

- 2,99 millions de francs au titre III ;*
- 25,12 millions de francs au titre IV ;*
- 17,99 millions de francs au titre VI.*

Au total, les crédits du ministère de l'outre-mer auront été réduits de 48,20 millions de francs, soit une somme relativement symbolique par rapport au montant global de ce budget (0,98 %).

*

* * *

Si les crédits consacrés à l'outre-mer, tous ministères confondus, ne sont pas négligeables, ceux-ci se déploient selon une approche qui aujourd'hui apparaît obsolète.

Les départements et les collectivités territoriales d'outre-mer sont en effet aujourd'hui confrontés à un contexte très différent de celui qui a été dessiné à l'époque de la départementalisation et de la définition de leur statut et qui portait encore la marque de la décolonisation.

Tout semble se passer en effet comme si l'effort de la métropole en faveur de l'outre-mer se développait selon les automatismes du passé alors que ces entités sont désormais au contact et en concurrence économique avec des pays voisins ou éloignés, riches ou en voie de développement tandis que

l'interpénétration des économies et les nouveaux accords internationaux tendent à bouleverser les grands échanges commerciaux traditionnels et à favoriser l'émergence d'économies nouvelles.

Ces mutations économiques et commerciales d'une ampleur considérable conduisent ainsi à déplacer les centres économiques de l'est vers l'ouest ; les départements d'outre-mer ne sauraient rester à l'écart d'un mouvement de cette importance et voir leur développement économique hypothéqué certes par leurs handicaps spécifiques, mais aussi par la traduction d'une solidarité nationale qui consiste en aides et crédits trop spécifiques, pour assurer la transformation et un véritable développement de ces régions dont le problème économique essentiel est d'ordre structurel.

Il convient ainsi d'imaginer d'autres concepts qui permettraient à la solidarité nationale de s'exprimer à l'égard de l'outre-mer, en favorisant un développement véritable et durable, et qui permettrait à ces régions inégalement éloignées de rester membres à part entière de la communauté nationale et de la communauté européenne tout en tissant des liens solides avec les ensembles régionaux et les pays voisins.

A cet égard, la présentation du budget de l'outre-mer, du fait de difficultés de lisibilité, ne permet pas d'appréhender de manière satisfaisante l'effort de la nation en faveur de régions dont les caractéristiques apparaissent très diverses, tant par la taille que par les composantes de leur population et la nature de leurs activités.

Il serait ainsi souhaitable que le ministère établisse et communique au Parlement, dès l'année prochaine, un document synthétique par département, territoire ou collectivité, récapitulant pour chacun d'entre-eux, la totalité de l'effort de l'Etat et des aides extérieures.

Les dispositions prises en matière sociale ne sauraient se substituer à des mesures structurelles novatrices (statut fiscal spécifique, plan de développement à long terme...) susceptibles de renforcer l'attractivité des investissements. Ceci suppose une réorientation des efforts de l'Etat dans une politique de l'emploi ambitieuse, stimulée par l'investissement productif plutôt que la poursuite d'une dérive d'une politique sociale et salariale qui absorbe l'essentiel des aides de la métropole et qui crée une disparité croissante entre un secteur public protégé et surrémunéré et un secteur privé anémique entravé dans son développement par une administration complexe et parfois tatillonne qui s'oppose à des projets économiques pourtant réalistes.

Cette nouvelle approche passe aussi par une reconnaissance plus satisfaisante de la spécificité de l'outre-mer dans les diverses instances européennes et dans l'organisation du commerce mondial, afin notamment que ces régions puissent affronter avec succès la concurrence des pays ACP.

Enfin, de telles perspectives et la mise en place de mesures structurelles impliquent que ces collectivités et départements disposent d'une organisation institutionnelle adaptée, et notamment d'un exécutif efficace et homogène et que les représentants de l'Etat, les préfets, soient d'abord mis au service du développement de ces régions.

*

* *

- La première partie de ce rapport sera consacrée aux départements d'outre-mer.

Après avoir constaté l'évolution de la situation économique et sociale de ces départements, il conviendra d'établir un bilan des aides qui leur sont consacrées, notamment par l'Europe et par la voie de dispositions fiscales adaptées, de retracer la politique menée en matière sociale et dans le domaine du logement, d'examiner les conditions financières de leur développement et de rappeler les évolutions récentes en matière de transports aérien et maritime.

- La seconde partie de ce rapport sera consacrée aux territoires et collectivités d'outre-mer.

Après une analyse rapide de la conjoncture économique et sociale des cinq territoires et collectivités concernées, il conviendra d'examiner les interventions de l'Etat en leur faveur, et notamment les instruments contractuels de leur développement, avant de retracer l'évolution des aides communautaires dont ils bénéficient.

*

* *

PREMIÈRE PARTIE : LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

I. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE QUI RESTE PRÉOCCUPANTE

A l'exception du secteur touristique qui a connu une nette amélioration dans les DOM, en raison d'une désaffection qui a touché les pays méditerranéens, les résultats de la plupart des autres secteurs ont été décevants, du fait notamment des mauvaises conditions climatiques qui ont affecté l'agriculture, alors que le secteur des travaux publics et du bâtiment, qui avait enregistré une amélioration conjoncturelle en 1994, bénéficie d'un certain redressement qui demanderait à être confirmé.

A. LA MARTINIQUE : LA POURSUITE D'UN RALENTISSEMENT DE L'ACTIVITÉ

La tendance au ralentissement de l'activité enregistrée depuis 1992 s'est confirmée en 1994.

1. La dégradation de la situation de l'emploi

Le nombre des chômeurs a augmenté de 5 % entre 1993 et 1994 pour atteindre le nombre de 34.500 demandeurs d'emploi, soit 26,2 % de la population active, tandis que la durée moyenne de chômage passait de 495 jours à 531 jours.

Pour la même période, le nombre annuel d'allocataires du RMI progressait de 15 % et s'élevait à 14.200.

2. Un net ralentissement de la hausse des prix

Alors que la hausse des prix à la consommation était de 3,8 % en 1992, celle-ci s'est notablement ralentie en 1993 (3,3 %) et surtout en 1994 (1,8 %).

3. Une évolution diversifiée des secteurs d'activité économique

a) Un recul de la production de la banane

La production de la banane, qui reste la principale ressource économique de la Martinique, et la première production agricole, a reculé à nouveau en 1994 du fait notamment des conséquences du cyclone Debby qui a détruit 40 % des bananeraies, et de la sécheresse du début de l'année.

Cependant, la mise en place de l'OCM-bananes et l'ouverture du marché européen ont permis de maintenir les cours et de développer fortement les exportations vers les marchés non métropolitains, qui ont été multipliés par cinq, tandis que le total des exportations baissait de 17 %.

b) Une campagne sucrière incertaine

Si la production de sucre a progressé de plus de 10 %, les livraisons de cannes ont fortement diminué, entraînant un certain recul de la production rhumière, tandis que les ventes et les exportations ont cependant augmenté de plus de 10 %.

c) Une relance décevante dans le bâtiment et les travaux publics

Du fait d'une réduction des commandes publiques et privées, le bâtiment et les travaux publics ont enregistré une crise préoccupante depuis 1992 et si la relance du logement engagée en 1994 a permis de financer plus de 2.100 logements neufs, du fait d'un effort supplémentaire de l'Etat, celle-ci n'a pas véritablement répondu à l'attente du département.

d) La hausse de l'activité touristique

La poursuite des investissements dans ce secteur s'est accompagnée de résultats en hausse, notamment du fait du tourisme de séjour (+ 7,7 %) tandis que le tourisme de croisière enregistrait une légère régression.

B. LA GUADELOUPE : UNE CERTAINE AMÉLIORATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE

Après une période difficile, la Guadeloupe a enregistré une certaine reprise en 1994 sans pour autant que l'économie du département ait retrouvé un véritable dynamisme.

1. Les indicateurs économiques et sociaux : une inflation réduite et un chômage croissant

La hausse des prix s'est réduite de manière continue depuis trois ans : 2,5 % en 1992, 2,1 % en 1993 et 1,7 % en 1994 tandis que le SMIC progressait légèrement plus qu'en métropole.

Le taux de chômage s'établit désormais à 24 % de la population active, soit une augmentation annuelle de 2 % ; la part des chômeurs de plus d'un an augmente et atteint désormais 51 %, tandis que l'ancienneté moyenne d'inscription au chômage s'élève fortement (529 jours en 1994 contre 485 jours en 1993).

2. Un secteur agricole en crise

Du fait de conditions climatiques défavorables, et de causes structurelles tenant à la taille des exploitations et au vieillissement de la population, le secteur agricole reste en crise.

a) La baisse des exportations de bananes

En dépit de la mise en oeuvre de l'OCM, les exportations de bananes ont poursuivi leur mouvement de régression (18,31 % en 1994 contre 15,85 % en 1993). En outre, les cyclones « Luis » et « Marylin » en septembre 1995 ont contribué à la réduction de la production, ce qui a conduit la Commission européenne à autoriser l'importation d'un volume supplémentaire de 90.800 tonnes de bananes d'Amérique latine.

b) L'effondrement de la récolte de cannes

Le mauvais entretien des plantations et des conditions climatiques désastreuses ont entraîné une réduction de la récolte de cannes de plus de 23 % en 1994, provoquant également une baisse de la production de sucre qui reste inférieure de moitié au quota attribué par l'Union européenne au département.

Dans le même temps, la production de rhum a chuté de plus de 42 %, du fait notamment d'une adaptation de la production à la prochaine réforme du contingent qui interviendra au début de 1996.

3. Le BTP : une situation déprimée

En dépit de la poursuite de grands chantiers et de la construction de logements sociaux, mais du fait d'une commande publique insuffisante et de l'étroitesse du marché, la situation du secteur du BTP est restée déprimée en 1994 et s'est traduite par des difficultés pour de nombreuses petites entreprises.

4. Une année satisfaisante pour le tourisme

Après plusieurs années moroses, ce secteur a bénéficié en 1994 d'une hausse du nombre des touristes de 23 %, du fait notamment des efforts de promotion, d'un report de la clientèle des pays méditerranéens et de la baisse des tarifs aériens.

C. LA GUYANE : UNE SITUATION ÉCONOMIQUE AMÉLIORÉE

Après la crise économique entamée en 1992, l'année 1994 en Guyane semble annoncer un certain redressement.

1. Les indicateurs économiques et sociaux : une amélioration des échanges mais une dégradation de l'emploi

Alors que le taux d'inflation s'élevait à 1,9 % en 1994, le taux de couverture de la balance commerciale passait à 22 % contre 17 % en 1993 et 14,2 % en 1992. Dans le même temps, la situation de l'emploi s'est dégradée : taux de chômage de 18,2 % contre 16,6 % en 1993 et augmentation du chômage de longue durée.

Le désendettement des collectivités locales, et l'intégration dans le marché du travail des jeunes qui représentent la moitié de la population du département, devraient contribuer à relancer l'activité économique.

2. Les principaux secteurs d'activité : les bons résultats de la pêche et de la filière bois

Le secteur de la pêche crevettière a vu ses exportations progresser de 23,4 %, après une baisse des prises de 18 % en 1993 ; cette évolution est d'autant plus importante que la crevette représente un quart des recettes d'exportation du département.

La pêche de poissons connaît une évolution parallèle avec une croissance en volume de 8 % et en exportation de 14 %.

Les exportations de la filière bois ont connu pour leur part une progression spectaculaire, notamment pour les grumes qui ont augmenté de plus de deux fois et demi, mais la reprise enregistrée ne permet pas encore de retrouver le niveau élevé du début des années 90.

Pour sa part, la production de riz a régressé de 7,5 % en 1994, tandis qu'une restructuration financière de la filière rizicole a été préconisée à l'issue d'un audit officiel ; ce phénomène est d'autant plus préoccupant que le riz est la troisième production exportée par le département.

La production d'or s'est réduite de 18 % en raison d'une restructuration du secteur mais ce mouvement s'est accompagné de travaux d'exploration prometteurs pour l'avenir : avec 2,3 tonnes d'or, la Guyane se situe par ailleurs au 50e rang mondial.

Si le territoire a vu une augmentation du nombre de voyageurs de 5 %, le tourisme d'affaires a été affecté par la crise économique.

3. L'avenir incertain de l'activité spatiale

Contribuant depuis trente ans au développement du département, l'activité spatiale fait vivre à des titres divers près du quart de la population du département.

Cependant, la réduction à moyen terme des tirs risque de réduire ces retombées économiques.

D. LA RÉUNION : UN REDRESSEMENT FRAGILE

1. La conjoncture économique et sociale : une nouvelle dégradation de l'emploi

Si l'inflation a vu sa progression infléchie en 1994 (2,5 %), l'indice des prix reste cependant supérieur à celui de la métropole et des autres DOM.

La reprise économique a par ailleurs entraîné une hausse sensible des importations tandis que les exportations enregistraient un mouvement de baisse dû pour l'essentiel à la réduction du volume de sucre exporté.

Dans le même temps, la dégradation de l'emploi s'est poursuivie (+ 6,8 %), près de la moitié des 12.800 demandeurs d'emploi étant des chômeurs de longue durée, et la durée moyenne d'inactivité s'est encore allongée (418 jours en 1994 contre 371 jours en 1993).

Le RMI a été attribué dans le même temps à près de 8.000 bénéficiaires supplémentaires, soit 48.430 à la fin de 1994, du fait de l'arrivée à échéance des contrats emploi-solidarité et de l'inscription de jeunes de plus de 25 ans.

2. L'évolution des productions agricoles : une détérioration des résultats

a) La filière sucrière

Pour la troisième année, cette filière est en régression, du fait pour partie des mouvements sociaux chez les planteurs, d'aléas climatiques et du cyclone « Hollanda » : le tonnage de cannes manipulées (1,656 million de tonnes) a ainsi chuté de près d'un quart entre 1991 et 1994, le volume des cannes broyées s'est réduit de 2,8 % en 1994 et la production de sucre (177.355 tonnes) est en diminution de 3,35 %.

Cette évolution est d'autant plus préoccupante que les surfaces plantées se réduisent du fait de l'urbanisation et de l'extension du réseau routier.

b) Les filières animales

L'aviculture et la filière porcine ont continué à se développer, ainsi que la production laitière.

c) Les autres secteurs traditionnels

Les productions traditionnelles de géranium, de vétiver, de vanille et de tabac ont enregistré des baisses très sensibles, de l'ordre de 50 %, du fait des aléas climatiques et de la concurrence d'autres cultures plus rémunératrices.

En revanche, la filière fruits et légumes a connu une progression importante qui lui permet de couvrir une part importante de la consommation locale.

3. Un faible redressement du secteur du BTP

Du fait de l'évolution du marché, les entreprises trop nombreuses ont réorienté leurs activités vers de petites opérations, la concurrence fragilisant leur rentabilité.

Cependant leur activité a été soutenue par l'accroissement de 13,5 % du nombre des logements sociaux qui ont été financés sur la ligne budgétaire unique.

4. Une amélioration de la situation du tourisme

L'année 1994 s'est caractérisée par une progression de 11 % du nombre de voyageurs accueillis et par une augmentation de 8,5 % du nombre des touristes, l'hôtellerie bénéficiant de cette évolution ; le tourisme participe désormais pour une part de plus en plus importante à l'activité économique du département.

II. L'ÉVENTAIL DES AIDES CONSACRÉES AUX DOM

Compte tenu des caractéristiques des départements d'outre-mer, de leur éloignement de la métropole, d'une situation économique et sociale très préoccupante, il importe que ces départements bénéficient d'une aide pour enfin amorcer un développement économique solide et durable.

A cet égard, les interventions budgétaires des autres ministères que celui de l'outre-mer, et surtout le maintien des aides européennes, un soutien de la principale activité d'exportation des départements des Antilles, c'est-à-dire la banane, et le maintien en son état actuel du dispositif de défiscalisation résultant de la loi du 11 juillet 1986, apparaissent indispensables pour permettre aux DOM de s'engager dans une nouvelle logique de développement économique et échapper à un système d'assistance.

**A. L'APPRÉCIATION DE L'EFFORT GLOBAL DE L'ETAT EN FAVEUR
DES DOM**

L'effort global de l'Etat pour l'outre-mer passera de 46,16 à 46,83 milliards de francs en 1996, soit une progression de 1,45 %, le budget du seul ministère de l'outre-mer représentant 10,4 % de cet effort global.

Le tableau ci-après récapitule l'effort financier en faveur de l'outre-mer et son évolution entre 1995 et 1996 :

	1995*	1996*	% d'évolution
I. DÉPENSES CIVILES			
I Affaires étrangères	4 485	4 535	1,11
Agriculture, pêche et alimentation	779 622	805 367	3,30
Aménagement du territoire, Equipement et transports			
I Urbanisme et services communs	726 904	685 765	- 5,67
II Transports : 1. Transports terrestres	4 879	3 648	- 25,23
II Transports : 2. Routes	169 743	168 148	- 0,94
II Transports : 3. Sécurité routière	2 517	800	- 68,22
II Transports : 5. Météorologie	312 555	218 080	2,12
III Aménagement du territoire	27 195	23 275	- 14,41
IV Mer	83 177	82 478	- 0,84
Anciens combattants et victimes de guerre	154 968	158 746	2,44
Charges communes	3 875 937	3 846 002	- 0,77
Commerce et artisanat	3 500	2 781	- 20,54
Culture	167 170	240 075	43,61
I Enseignement scolaire	13 536 462	13 680 918	1,07
II Enseignement supérieur	1 080 904	1 142 748	5,72
III Recherche	427 957	528 714	23,54
Environnement	42 221	32 989	- 21,87
Industrie	49 431	26 985	- 45,41
Intérieur et décentralisation	9 310 121	9 556 961	2,65
Jeunesse et sports	119 180	112 915	- 5,26
Justice	893 838	883 755	- 1,13
Logement	1 520 711	161 307	- 89,39
Outre-mer	2 165 675	4 549 505	110,07
I Santé publique et services communs	1 023 637	474 279	- 53,67
Solidarité entre les générations		274 246	
- Intégration et ville : 1 intégration		265 644	
- Intégration et ville : 2 Ville	77 868	77 868	0,00
Services financiers	1 484 104	1 406 692	- 5,22
Technologie de l'information et poste	405 000	399 000	- 1,48
Tourisme	3 808	1 328	- 65,13
Travail, dialogue social et participation	2 157 112	1 230 916	- 42,94
Aviation civile	428 419	473 388	10,50
Totaux (I)	40 940 190	41 519 858	1,42
II - DÉPENSES MILITAIRES			
Outre-mer	382 023	442 543	15,84
IV Mer	7 387	7 484	1,31
Défense	4 836 551	4 863 543	0,56
Totaux (II)	5 225 961	5 313 570	1,68
TOTAUX GÉNÉRAUX (I) + (II)	46 166 151	46 833 428	1,45

*(en milliers de francs)

B. L'AIDE EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT DES DOM

1. La réforme des fonds structurels européens pour la période 1994-1999 : un quasi doublement des aides allouées aux DOM

a) La continuité des objectifs

L'intervention communautaire reste concentrée sur cinq objectifs et les DOM continuent de relever principalement de l'objectif 1 qui prévoit « le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ».

Les principes du partenariat pour l'élaboration, le financement et le suivi des actions communautaires, de la complémentarité de l'action structurelle communautaire par rapport aux actions nationales et de l'évaluation de l'intervention communautaire sont ainsi maintenus et renforcés.

b) Des adaptations à la marge qui correspondent à des pratiques déjà en vigueur

Les règles régissant le FEDER, le FSE et le FEOGA section « orientation » sont sensiblement identiques aux principes dégagés par les textes de 1988. Quelques innovations, notamment pour le FSE et le FEOGA-Orientation tendent à assouplir les critères d'éligibilité des actions à ces fonds, ce qui permettra une meilleure prise en compte des problèmes spécifiques des DOM par les fonds structurels.

En outre, l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) est créé pour les actions relevant du secteur de la pêche.

c) Un quasi doublement des montants financiers communautaires alloués aux DOM

A la suite des décisions prises le 29 juillet 1994 par la Commission, les DOM ont obtenu au titre du programme opérationnel de l'objectif 1 une intervention de 1,5 milliard d'écus, soit en millions d'écus¹ :

- Réunion : 660 ;
- Guadeloupe : 345 ;
- Martinique : 330 ;
- Guyane : 165.

¹ un écu = 6,39 F au 15 octobre 1995.

A ces crédits s'ajouteront 262 millions d'écus au titre du Programme d'initiative communautaire REGIS II, qui devait être adopté à l'automne, soit en millions d'écus :

- Réunion : 115,563 ;
- Martinique : 60,823 ;
- Guadeloupe : 60,823 ;
- Guyane : 28,384.

Les départements d'outre-mer vont ainsi bénéficier d'une intervention communautaire au titre des fonds structurels de 1,762 milliard d'écus pour la période 1994-1999, ce qui correspond à un quasi doublement de l'intervention communautaire dans les DOM décidée en 1989.

2. Les programmes d'initiative communautaire en faveur des DOM pour la période 1994-1999

S'agissant des DOM et plus largement de l'ensemble des régions ultrapériphériques de la Communauté, les programmes d'initiative communautaire dont ces régions seront bénéficiaires se caractérisent par les éléments suivants :

- le nombre des régions éligibles à REGIS II (régions isolées) reste inchangé par rapport à la période précédente : il s'agit des DOM, de Madère, des Açores et des îles Canaries ;

- la part des DOM dans l'enveloppe totale de REGIS II est maintenue : avec 262 millions d'écus, les DOM continuent de représenter près de 45 % du montant total affecté à cette initiative.

Enfin, les mesures des programmes opérationnels 1992-1993 du POSEIDOM en faveur des filières traditionnelles banane et canne-sucre-rhum sont également intégrées dans REGIS II pour 1994-1999.

Il apparaît donc au total :

- que les dotations au titre des programmes d'initiative communautaire dont bénéficient les DOM entre 1994 et 1999 seront en sensible progression par rapport à la période précédente ;

- que cet accroissement des montants financiers s'accompagne également d'un élargissement des dépenses éligibles à REGIS.

Les projets de programmes opérationnels REGIS II des DOM sont depuis le début de l'année en cours de négociation avec la Commission qui devrait les adopter d'ici le mois de novembre.

3. L'application du programme POSEIDOM (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM)

a) *Le rappel de ses objectifs*

Adopté à la fin de l'année 1989, l'objectif du programme est de contribuer au développement économique et social des DOM par une meilleure insertion dans la CEE, tout en accordant une large part à la reconnaissance de la réalité régionale. Il vise notamment à prendre en compte les spécificités et contraintes particulières de ces régions. Ces contraintes spécifiques sont l'éloignement du reste du territoire communautaire, l'insularité, l'étroitesse de leur marché et la proximité de pays ACP bénéficiaires de la convention de Lomé.

b) *Les mesures adoptées au titre du programme POSEIDOM*

S'agissant du volet agricole, la plupart des mesures spécifiques concernant certains produits ne sont pas limitées dans le temps qu'il s'agisse :

- de favoriser l'approvisionnement en céréales nécessaires à la consommation courante et qui ne peuvent être produites localement, en exonérant de prélèvement leurs importations ;

- de développer l'élevage traditionnel afin de satisfaire la consommation locale en finançant des programmes génétiques faisant appel à l'importation d'animaux reproducteurs sélectionnés ;

- de développer la culture du riz en Guyane en aidant ses exportations aux Antilles ;

- de participer aux dépenses vétérinaires destinées à éradiquer certaines maladies spécifiques des DOM ainsi qu'aux programmes de lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux ;

- d'aider le développement de la production ou l'amélioration de la qualité des fruits, légumes, plantes, fleurs et vanille faisant l'objet d'un programme d'initiative ;

- d'orienter les importateurs de ces mêmes produits vers les productions des DOM en leur offrant une aide chaque fois qu'ils passent un contrat de campagne avec un producteur des DOM ;

- de subventionner à 60 % les plans de restructuration visant à améliorer la productivité de la canne ;

- de verser une aide au distillateur de canne qui s'approvisionne dans les DOM ;

- d'autoriser l'extension de l'indemnité compensatoire en zone de montagne à toutes les cultures végétales.

S'agissant des aides structurelles à la banane et à la filière canne-sucre-rhum, pour l'année 1992, sur les 30 millions d'écus consacrés aux « ultrapériphériques », 14 ont été consacrés aux DOM. Ils viennent s'ajouter à 5,673 millions d'écus de financement public national et à 7,211 millions d'écus de financement privé : 26,884 millions d'écus ont été ainsi consacrés à des travaux dont 7,414 en Guadeloupe, 11,136 en Martinique et 8,334 à la Réunion.

Un autre programme opérationnel pour l'année 1993 a été adopté le 5 octobre 1993, d'un montant de 17,5 millions d'écus répartis comme suit :

Réunion : 4,742 ;

Martinique : 7,658 ;

Guadeloupe : 5,1.

A ces 17,5 millions d'écus viennent s'ajouter 7,766 millions d'écus de financement public national et 8,820 millions d'écus de financement privé pour effectuer des travaux s'élevant à 34,086 millions d'écus.

Outre les aides structurelles à la banane, à la filière canne-sucre-rhum, et à la pêche, la Commission a décidé, le 21 décembre 1993, l'octroi d'un concours financier d'un million d'écus pour la réalisation d'études spécifiques concernant l'environnement.

4. L'incidence des accords de Lomé IV pour les DOM

La quasi-totalité des Etats voisins des DOM sont aujourd'hui membres de la Convention de Lomé, qui constitue un instrument de développement et donc de stabilité dans la région.

Certaines dispositions de la nouvelle Convention de Lomé IV peuvent avoir des effets indirects pour ces départements.

Quatre aspects de la Convention de Lomé sont plus particulièrement à considérer :

a) La coopération régionale

L'annexe VII de la Convention de Lomé III prévoyait déjà la possibilité de favoriser la coopération régionale sous ses différents aspects

entre les DOM et les Etats ACP voisins. Cette annexe est reprise dans la nouvelle Convention.

De plus, elle est réaffirmée dans la décision du Conseil du 22 décembre 1989 instituant le POSEIDOM.

Ces textes prévoient, d'une part la faculté pour les ACP et les DOM de réaliser en commun certains projets, et d'autre part la possibilité d'accords régionaux comportant, au profit des produits originaires des DOM, des dispositions plus favorables que celles faites aux productions des autres régions de la Communauté, pour ce qui concerne l'accès au marché des pays ACP de la zone.

Ces projets communs sont élaborés dans le cadre des programmes indicatifs de coopération définis par la commission de l'Océan indien, s'agissant de la Réunion, et par le Cariforum, s'agissant des départements français d'Amérique.

La Réunion est ainsi associée à un programme régional de préservation de l'environnement et à un programme de promotion du tourisme dans la zone, tandis que la coopération régionale intéressant les départements français des Antilles porte principalement sur les échanges commerciaux avec les pays immédiatement voisins et sur divers projets phytosanitaires.

b) Le rhum

Les dispositions prises en faveur des ACP (décloisonnement progressif du marché jusqu'en 1993 puis augmentation de leur contingent à partir de cette date), ont comme contrepartie l'engagement du Conseil et de la Commission de prendre des mesures en faveur du rhum des DOM. Cet engagement s'est traduit notamment par l'octroi d'une aide communautaire à la transformation de la canne en rhum agricole et par l'autorisation donnée à la France d'appliquer une fiscalité privilégiée pour le rhum.

Toutefois, la perspective d'un décontingement de l'accès des rhums ACP au marché communautaire à compter du 1er janvier 1996 présentait un danger réel pour le rhum des DOM, dont les coûts de production sont très supérieurs et qui a déjà perdu certains débouchés sur le marché communautaire.

Le conseil de l'Union européenne du 6 mars 1995 est parvenu à un accord de principe sur un ensemble de décision intéressant le rhum :

- la libéralisation au 1er janvier 1996 des importations de rhums légers ACP et des rhums des PTOM ;

- le maintien jusqu'au 1er janvier 2000 d'un contingent de rhum « traditionnel » ACP passant de 58 000 hl d'alcool pur en 1996 à 67 000 en 1999 ;

- l'autorisation pour la France d'appliquer, sur le marché métropolitain, une fiscalité réduite pour le rhum traditionnel originaire des DOM, jusqu'au 31 décembre 2002 et dans la limite de 90 000 hl d'alcool pur par an.

c) Le sucre

Le protocole de la Convention de Lomé permet aux Etats ACP d'exporter une partie de leur production de sucre sur le marché communautaire, dans la limite de quotas à un prix garanti proche de celui assuré aux producteurs européens. Ce sucre alimente les raffineries portuaires de la Communauté dont les besoins excèdent actuellement les disponibilités, d'où des importations complémentaires de sucres ACP à droit réduit. En l'état actuel de la situation, le protocole sucre de la Convention de Lomé n'a donc pas d'effet direct sur l'économie sucrière des DOM.

5. Vers une redéfinition de la reconnaissance des régions ultrapériphériques par l'Union européenne

Il convient de rappeler que le traité de Maastricht sur l'Union européenne a prévu qu'une conférence intergouvernementale serait convoquée en 1996 afin d'examiner dans quelle mesure les dispositions du traité devraient être révisées en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires.

Dans cette perspective, les autorités françaises, espagnoles et portugaises envisagent de proposer une consolidation de la base juridique de l'approche communautaire en faveur des régions ultrapériphériques, qui constitue un obstacle à la mise en place de certaines mesures spécifiques et qui apporte un risque de contestation judiciaire, en particulier dans le domaine de la discrimination fiscale.

Il conviendrait donc que la spécificité des DOM ne se trouve pas marginalisée dans cette démarche et qu'une éventuelle nouvelle rédaction de l'article 227-2 du traité de Rome qui pourrait être décidée lors de la CIG de Madrid en 1996 tienne compte des caractéristiques spécifiques des régions ultrapériphériques que sont les départements d'outre-mer.

C. L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS DE LA BANANE : LA NÉCESSITÉ D'UNE MODIFICATION DE LA RÉPARTITION ACTUELLE DES LICENCES D'IMPORTATION

1. Les accords de Lomé IV

La Communauté s'était engagée, dans le cadre de Lomé IV, à faire en sorte que les fournisseurs ACP traditionnels ne soient pas placés dans une situation moins favorable que celle qu'ils connaissaient antérieurement.

Cet engagement se trouve respecté dans le règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, dans la limite d'un volume maximal pour les Etats ACP de 857 700 tonnes. Les fournisseurs traditionnels de la Communauté continueront à bénéficier d'une admission en exemption de droits dans les limites des contingents maximums fixés par pays. Pour les exportations non traditionnelles, les ACP disposent d'un contingent de 90 000 tonnes dans le contingent banane-dollar, sans droit de douane. Au-delà, leurs exportations sont taxées d'un taux réduit à 750 écus par tonne.

En outre, la Convention de Lomé IV comporte une clause de sauvegarde qui permet à un Etat membre de la Communauté européenne, confronté à des difficultés graves provoquées par l'application des mesures commerciales de prendre des mesures restreignant l'accès à son territoire des produits incriminés. Cette clause a été appliquée en 1992 et 1993 et a permis d'obtenir un redressement immédiat des cours. D'autre part, une clause de sauvegarde du règlement de base de l'OCM peut être utilisée en cas de bouleversement du marché.

Il convient de rappeler que la banane reste la principale activité d'exportation de la Martinique et occupe une place de plus en plus grande en Guadeloupe. La sauvegarde de cette production agricole apparaît ainsi indispensable pour l'économie des Antilles françaises.

2. Les turbulences du marché

La crise du marché de la banane dans les années 1992-93 avait conduit la France à demander la mise en oeuvre de la clause de sauvegarde prévue par l'article 115 du traité de Rome pour interdire l'importation de bananes en provenance des pays-tiers et notamment des pays signataires des accords de Lomé IV.

La mise en place de l'OCM banane en 1993 s'est traduite par une phase de turbulences sur le marché et par des critiques émanant des pays

producteurs et de certaines entreprises multinationales ; par ailleurs, un recours a été intenté par l'Allemagne contre l'OCM, qui a été rejeté par la Cour de justice de l'Union européenne.

Si l'organisation de l'OCM banane devait permettre de garantir un niveau de rémunération aux planteurs des Antilles et de réguler de manière plus satisfaisante les marchés européens, ceux-ci ont cependant été marqués au milieu de 1994 par une surabondance de l'offre qui s'est traduite par une forte baisse des cours affectant l'équilibre d'exploitation de la filière dans les Antilles françaises.

Afin de répondre aux conséquences du cyclone « Debby » (septembre 1994), la Commission européenne a octroyé 54.300 tonnes de licences complémentaires d'importation aux quatre Iles des Caraïbes touchées, dont 30.000 tonnes pour la Martinique et 5.900 tonnes pour la Guadeloupe.

Les perspectives pour 1995 s'annoncent plus favorables du fait de la restructuration de la profession bananière en deux groupements reconnus par l'Union européenne, et de la modernisation des exploitations.

3. La nécessité d'une répartition plus équitable des licences d'importation

Il convient de rappeler que, afin d'assurer la protection des productions communautaires de bananes et de réaliser la mise en oeuvre du grand marché unique, le règlement OCM banane du 13 février 1993 a fixé à deux millions de tonnes le contingent pour les bananes pays-tiers et ACP non traditionnels, dont l'importation est soumise à l'obtention de licences octroyées aux opérateurs reconnus, et a prévu d'assurer une aide compensatoire aux productions communautaires en cas de chute des prix.

Le contingent de bananes latino-américaines déjà très excédentaire par rapport aux besoins de consommation, et l'évolution des prix à la baisse en 1995, devraient conduire la Commission, conformément au règlement de base de l'OCM, à réduire le niveau du contingent pour l'adapter au niveau réel de la demande sur le marché européen.

Votre commission souhaiterait donc que le contingent tarifaire soit ajusté périodiquement au niveau de la demande, et non plus déterminé sur la base de critères non économiques, et que la part actuelle attribuée aux opérateurs « B » (n'ayant jamais par le passé acheté de bananes latino-américaines), soit 30 % du contingent tarifaire, soit augmentée pour restaurer l'égalité des chances avec les opérateurs « A » (essentiellement les trois grandes sociétés multinationales américaines qui produisent des bananes moins coûteuses et qui résistent de ce fait plus efficacement à la baisse des prix sur le marché communautaire).

D. L'AVENIR DE LA FILIÈRE MELON EN MARTINIQUE ET EN GUADELOUPE

1. L'essor de la filière melon aux Antilles françaises

Depuis la fin des années 80, la production de melons aux Antilles françaises s'est développée en s'appuyant sur le marché européen hivernal.

Cette production s'est organisée autour de quatre unités, deux en Guadeloupe et deux en Martinique, ces exploitations installées sur plus de 400 hectares représentant un marché de l'ordre de 4.500 tonnes à l'exportation (données 1990-92) et un marché local évalué à 2.000 tonnes.

2. La concurrence de melons provenant de pays-tiers

Depuis 1993, une réduction importante de la production a été enregistrée en raison de la forte concurrence de melons en provenance de pays tiers, dont plus de 600 tonnes de la République dominicaine, mettant ainsi en péril les unités de production des Antilles françaises dont les coûts sont plus élevés, notamment pour la main d'oeuvre et le transport.

En 1995, le prix moyen au kilo payé aux planteurs a ainsi baissé de plus de 25 %, risquant de mettre en péril, dès l'année prochaine, la filière melon qui emploie actuellement plus de 1.000 personnes

3. Les aides à la production

Les aides au transport accordées par le conseil régional de la Guadeloupe ont permis de faire face au surcoût de transport aérien, et si des aides à l'investissement et à l'encadrement du syndicat de production de melons à l'exportation de la Guadeloupe (SPMEG) accordées notamment par l'ODEADOM, ont permis pour l'instant de sauvegarde l'activité des producteurs, celles-ci apparaissent insuffisantes pour rentabiliser la production locale par rapport au prix du marché et par rapport à des productions bénéficiant de prix de revient plus faible (République dominicaine et Costa-Rica).

4. La nécessité du maintien d'une filière qui participe à la diversification de l'agriculture des DOM

L'installation de producteurs français en République dominicaine, bénéficiant par ailleurs des aides européennes, a permis à ceux-ci d'avoir des coûts de revient sensiblement inférieurs à ceux des planteurs de la Guadeloupe et de la Martinique, notamment pour la main d'oeuvre et le fret et d'exporter massivement sur les marchés européens.

Si un système de clauses de sauvegarde et d'aides compensatoires n'est pas mis en place pour répondre à la concurrence des productions de pays sud-américains bénéficiant des accords de Lomé ou de concessions tarifaires favorables résultant du système de préférences généralisées, la filière melon des Antilles disparaîtra, et avec elle, les efforts de diversification agricole entrepris.

E. LA NÉCESSITÉ DU MAINTIEN DE DISPOSITIONS FISCALES ADAPTÉES

1. Le maintien de la loi Pons dans son dispositif actuel

a) L'application des mesures de défiscalisation

Les dispositions contenues dans l'article 22 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, dite « Loi Pons », ont constitué un instrument efficace d'incitation à l'investissement outre-mer, valable dans les départements, les territoires et les collectivités territoriales d'outre-mer.

- Un dispositif très large :

Ces dispositions couvrent un champ d'application très large (industrie, bâtiment et travaux publics, agriculture, pêche, tourisme et hôtellerie, artisanat et énergies nouvelles) et concernent aussi bien les investisseurs individuels (bénéficiant d'une réduction dégressive d'impôt en cas de construction ou d'acquisition de logements neufs à usage d'habitation principale) que les entreprises qui bénéficient d'une déduction d'impôt de la totalité du montant des investissements réalisés.

Ces dispositions étaient valables jusqu'au 31 décembre 1996.

- Un dispositif modifié à trois reprises

- **La réforme restrictive de 1992**

Les articles 115 à 122 de la loi de finances pour 1992 ont complété ce dispositif d'incitation fiscale, en prorogeant le régime jusqu'au 31 décembre 2001, en étendant le régime de réduction d'impôt au titre des investissements réalisés par des particuliers dans le secteur du logement pour les logements « intermédiaires » et en créant deux nouveaux secteurs éligibles à la déduction fiscale au titre des investissements réalisés par les entreprises.

En revanche, la réforme a restreint le régime d'exercice du droit à la déduction, d'une part par l'institution d'un agrément dans quatre secteurs (hôtellerie, tourisme, transports et production audiovisuelle) et d'autre part par la fixation de la déduction à 75 % de certains investissements dans ces quatre secteurs.

- **La relance de 1993 :**

Les dispositions adoptées en 1993 tendaient à l'inverse à relancer les investissements éligibles à la défiscalisation.

La loi de finances rectificative du 22 juin 1993 a introduit des modifications, qui élargissent le dispositif par des éléments tenant compte de l'expérience acquise.

Les dispositions les plus pénalisantes de la loi de 1992 sont supprimées (réduction de 25 % du droit à déduction dans quatre secteurs et obligation de conserver les immeubles défiscalisés pendant 9 ans), ce qui correspond à un retour à une déduction fiscale de 100 % dans tous les cas et la fixation d'un délai de 5 ans de détention pour tout investissement, immobilier ou non.

Deux nouvelles dispositions ont été adoptées : création du nouveau secteur des « investissements nécessaires à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial », et déduction des souscriptions en capital des sociétés confrontées à de graves difficultés financières.

En revanche, la loi de finances rectificative de 1993 ne remet en question ni la validité du régime jusqu'en 2001 ni le régime de l'agrément. Ce dernier est toutefois aménagé dans le sens d'un assouplissement, puisqu'il ne vise, outre les deux secteurs nouvellement éligibles (concessions et entreprises en difficultés) que les secteurs des transports, de la navigation de plaisance, de l'audiovisuel, de la construction d'hôtel.

Le droit à l'exercice de la déduction fiscale pour les secteurs industriels (investissements défiscalisés de plein droit en dessous de 30 millions de francs) demeure inchangé.

La réduction fiscale est renforcée dans le secteur du logement (50 % contre 25 %, défiscalisation aux SCPI dont le patrimoine est composé de logements) et étendue aux souscriptions réalisées au capital des sociétés en difficultés ou concessionnaires de service public.

- **Un dispositif conforté en 1994**

L'article 20 de la loi de finances pour 1994 assouplit l'obligation de conservation des titres ou des investissements quand leur cession s'inscrit dans le cadre de certaines opérations de transmission ou de restructuration d'entreprises.

- L'impact économique et social pour les DOM

- **L'évaluation de ces mesures**

L'impact économique en terme d'investissement de ces nouvelles mesures peut être évalué en fonction des considérations suivantes :

- le retour de la déduction de 75 % à 100 % dans les quatre secteurs concernés ainsi que, de manière générale, l'assouplissement du régime de l'agrément constituent des éléments favorables à l'investissement ;

- l'éligibilité à la défiscalisation des concessions devrait favoriser notamment des projets de gestion communale comme le retraitement des eaux ou des ordures ménagères.

Plusieurs projets d'investissements nécessaires à l'exploitation de concession de service public local de caractère industriel ou commercial ont été déposés (Martinique, Réunion).

Au total, l'extension de la défiscalisation aux investissements publics à caractère industriel et commercial a permis de soutenir non seulement l'investissement privé mais aussi les opérations réalisées en collaboration avec les collectivités publiques.

La défiscalisation des entreprises en difficultés constitue une première réponse à la situation critique de secteurs entiers dans les collectivités d'outre-mer. Cette possibilité a d'ailleurs été mise en oeuvre pour une opération à St-Pierre-et-Miquelon en 1994, et un dossier a été déposé pour l'année 1995 en Guadeloupe.

Enfin, le volet relatif aux logements devrait contribuer à la relance des différents secteurs d'activité liés à la construction.

- **Les résultats de 1994 et les perspectives pour 1995**

Le nombre des demandes d'agréments déposées pendant l'année 1994 a connu une hausse importante d'environ 113 dossiers.

Pour l'année 1995, au 30 juin, 63 dossiers ont été traités pour un montant total d'investissements de 2,21 milliards de francs.

Les demandes ont été réparties de la manière suivante :

- Guadeloupe : 25
- Martinique : 16
- Guyane : 1
- Réunion : 12

Les secteurs concernés par les demandes sont surtout le secteur du tourisme, de l'hôtellerie et de la navigation de plaisance, ainsi que celui des transports.

Les avis favorables émis par le ministère de l'outre-mer ont concerné 38 dossiers, représentant un montant total d'investissements de 1 milliard de francs, les agréments étant accordés par le ministère de l'Economie et des Finances et faisant l'objet d'un rapport au Parlement pour 1995.

b) La nécessaire liaison entre la loi de défiscalisation et le régime de l'imputation sur le revenu global des déficits relevant des bénéfiques industriels et commerciaux

La loi Pons distingue deux régimes de défiscalisation : un régime pour les personnes physiques qui bénéficient d'une réduction d'impôt sur 5 ans et un régime pour les entreprises qui bénéficient d'une déduction du montant de l'investissement dans l'année de sa réalisation.

Pour drainer l'épargne, essentiellement métropolitaine, il a fallu optimiser fiscalement le rendement de la loi Pons pour soutenir la concurrence avec les placements financiers proposés en métropole : le système mis en place consiste à faire passer les personnes physiques dans le régime des entreprises par le biais de sociétés de personnes qui elles sont soumises au régime des bénéfiques industriels et commerciaux et profitent de la compensation d'ensemble des résultats bénéficiaires et déficitaires pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Le Premier ministre a déclaré que la loi Pons serait maintenue dans son intégralité et que la possibilité de déduction prévue par l'article 156-I du code général des impôts pour les opérations d'investissements faisant l'objet d'un agrément au titre de cette loi serait également maintenue.

L'article 55 du projet de loi de finances pour 1996, relatif à l'imputation sur le revenu global des déficits relevant des BIC, retire aux personnes physiques la possibilité de déduire de leur revenu global imposable les déficits provenant d'activités relevant de la catégorie des BIC lorsque

l'activité générant ces déficits n'est pas une activité professionnelle qu'elles exerceraient directement.

Cette disposition s'appliquerait aux investissements réalisés à compter du 20 septembre 1995 mais ne serait pas applicable aux investissements réalisés dans les DOM et les TOM ayant reçu un agrément préalable. L'efficacité de la loi Pons repose en effet sur la nécessaire liaison avec le dispositif des BIC, les investisseurs pouvant faire jouer les reports de déficit et les règles d'amortissement.

La rédaction proposée au paragraphe 2 de l'article 55 revient cependant à exiger des investisseurs un agrément au premier franc, ce qui alourdit la procédure pour les petites et moyennes entreprises, et est de nature à différer les investissements et à porter un coup d'arrêt aux projets d'équipement des industriels.

Le ministre de l'économie et des finances a précisé à la fin du mois d'octobre que la date d'effet de la mesure sera reportée du 20 septembre 1995 au 1er janvier 1996, de sorte que les investissements réalisés avant cette dernière date ne seront pas concernés, et qu'il était disposé à simplifier fortement la procédure d'agrément, le ministre de l'outre-mer souhaitant devant l'Assemblée nationale, que cette procédure soit déconcentrée dans certains cas.

Compte tenu des caractéristiques du tissu économique des DOM, qui est constitué pour l'essentiel de PME mais aussi et surtout de petites entreprises, **le rapporteur de votre commission souhaiterait que l'agrément soit supprimé pour les investissements inférieurs à 5 millions de francs** et avoir l'assurance que le fonctionnement satisfaisant du système de défiscalisation sera assuré et maintenu dans l'avenir.

c) L'impact de la loi Pons sur l'activité du tourisme nautique en Martinique

L'activité de la plaisance liée à la loi Pons en Martinique peut être illustrée par les indications suivantes.

La flotte des bateaux en location se compose de 467 unités sans équipage (bare-boats) et de 112 unités exploitées en charters, avec équipage et 375 entreprises sont intéressées à des titres divers à cette activité.

Le chiffre d'affaires de ces loueurs est d'environ 177,5 millions de francs, qui peut être rapproché de celui de l'hôtellerie (590 millions de francs) et les entrées de devises correspondantes dépassent les 97 millions de francs.

La clientèle de cette activité de location nautique est la suivante :

- pour la flotte «sans équipage »

France :	56,4 %
Europe :	38,4 %
Etats-Unis :	6,2 %

- pour la flotte charter

Etats-Unis :	70 %
Europe :	21,5 %
France :	6,5 %

Le nombre de touristes venus en Martinique pour la seule activité de location s'est élevé pour 1994 à 43.830 personnes. L'exploitation des bateaux financés par la défiscalisation a entraîné directement la création de 732 emplois. Des aménagements restrictifs seraient de nature à entraîner également des suppressions d'emplois dans les entreprises dont le chiffre d'affaires lié à la défiscalisation est inférieur à 75 % du total de celui-ci.

La loi Pons a, en outre, permis de pallier la défaillance du système bancaire pour le financement de la construction des bateaux de plaisance et professionnels par les chantiers locaux et de développer une nouvelle activité touristique industrielle en Martinique.

Si la mise en place du système des agréments en 1992 et les modalités de renouvellement des flottes décidées en juin 1995 ont correspondu à un souci de contrôle et de meilleure gestion des investissements, il convient cependant de noter que le volume d'agréments accordés est passé de 500 millions de francs en 1994 à 335 millions de francs en 1995.

Enfin l'activité des loueurs de bateaux nécessite un recours à une main d'oeuvre importante et cette activité est handicapée par le fait que si le secteur de l'hôtellerie, grâce à la loi du 25 juillet 1995, dite loi Perben, peut compenser le coût de sa main d'oeuvre en s'exonérant de charges patronales pour une part des salaires inférieurs au SMIC, le tourisme nautique n'est pas inclus dans le champ d'application de cette loi ; d'après les informations communiquées à votre rapporteur, cette extension n'est pas envisagée actuellement.

Le maintien du système de défiscalisation et l'extension de certaines dispositions de la loi Perben apparaissent donc indispensables à l'activité du tourisme nautique qui est en pleine expansion.

*

* *

Même si son impact économique et global reste encore difficile à évaluer, le dispositif de défiscalisation a contribué à engager un développement économique dans certains secteurs, et son mécanisme doit rester inchangé pour poursuivre les efforts engagés. Cependant, en ne renforçant que le seul secteur du tourisme dans les économies insulaires, au détriment des activités agricoles, il n'est pas à lui seul en mesure de fonder un développement économique solide et durable des DOM concernés.

2. Le sort incertain de l'octroi de mer

Depuis le 1er janvier 1993, l'octroi de mer est soumis à un nouveau régime issu de la loi du 17 juillet 1992, qui frappe les produits importés comme les produits locaux, avec des exemptions pour ces derniers.

Une décision de la Cour de justice des communautés européennes du 9 août 1994 conduit cependant à s'interroger sur la compatibilité du dispositif avec le droit communautaire.

Dès le mois d'octobre 1992, les tarifs applicables aux introductions destinés à être appliqués à compter du début de 1993 étaient votés dans les départements de Guyane et de la Réunion ainsi que les exonérations applicables dans les quatre départements d'outre-mer. Ces tarifs et exonérations ont été approuvés par la Commission européenne avant la fin de l'année 1992 de manière à pouvoir être mis en application dès l'entrée en vigueur de la loi. Les tarifs applicables aux introductions n'ayant pu être votés dans les deux départements des Antilles, l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 1992 a maintenu en vigueur les tarifs applicables aux introductions dans les régions de Guadeloupe et Martinique jusqu'au 30 juin 1993.

La loi de finances pour 1994 a autorisé les Conseils régionaux à augmenter le taux du droit additionnel à l'octroi de mer de 1 % à 2,5 %. La disposition adoptée a également permis la taxation, au droit additionnel à l'octroi de mer, des produits exonérés du droit principal, le taux applicable à ces produits étant alors la différence entre le taux nouveau voté et le taux initial de 1 % prévu par la loi de 1992.

Enfin, l'article 42 de la loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à St-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, fait des départements français d'Amérique, pour l'octroi de mer, un territoire unique.

Les recettes d'octroi de mer n'ont pas, à ce jour, permis la dotation des fonds régionaux pour le développement et l'emploi.

Enfin, en application de la décision n° 89/688/CEE, la durée du régime des exonérations est fixée à 10 ans; il importerait que le Gouvernement se penche d'ores et déjà sur l'avenir d'un système qui est contesté et envisage un statut fiscal spécifique aux DOM.

3. Les zones franches : une possibilité peu utilisée

La loi de programme du 31 décembre 1986 contient dans ses articles 5 à 8 des dispositions relatives à la création de zones franches qui ne sont applicables que dans les départements d'outre-mer.

En application de ces dispositions, une seule zone franche a été créée par le décret du 29 janvier 1993 à la Réunion sur le site de Sainte-Marie. L'Etat et la Communauté européenne ont soutenu cette opération qui est liée aux infrastructures aéroportuaires.

Son plan d'aménagement prévoit à terme la construction d'un centre d'affaires de 30.000 m² de bureaux, d'un hôtel et l'aménagement d'une zone d'activités de 20 ha, permettant l'accueil de plus de 100.000 m² d'immobilier d'entreprise. La commercialisation de cette dernière a démarré avec la mise en route de la première tranche annuelle, sous l'égide de la société d'économie mixte Sainte-Marie Aéroport.

On peut regretter que cette possibilité intéressante n'ait pas été utilisée davantage par d'autres départements d'outre-mer.

III. LA POLITIQUE D'AIDE EN FAVEUR DU LOGEMENT ET L'ALIGNEMENT DES PRESTATIONS SOCIALES

A. LA POLITIQUE D'AIDE AU LOGEMENT

1. La situation du logement dans les départements et territoires d'outre-mer

Le logement reste, avec l'emploi, la priorité dans les départements et territoires d'outre-mer où les problèmes de l'habitat se posent encore en termes de pénurie, de précarité et d'insalubrité.

Plusieurs facteurs concourent à cette situation :

- une croissance démographique très forte, quatre fois supérieure en moyenne à celle de la métropole ;

- un taux de chômage particulièrement fort, 30 % en moyenne (38 % à la Réunion) ;
- une forte proportion de bas salaires ;
- un parc de logements insuffisant, surpeuplé et souvent dépourvu de confort ;
- un sous-équipement généralisé des villes et des quartiers ;
- un coût de la vie élevé.

Dissociées de leur environnement géographique immédiat par les relations économiques qu'elles entretiennent avec la métropole, ces régions monodépartementales offrent en commun la particularité d'avoir à trouver leurs équilibres sur des territoires réduits où la rareté du foncier et des difficultés d'approvisionnement renchérissent encore les coûts de construction qui aujourd'hui, en se conjuguant à la pénurie de logement, conduisent par exemple à des loyers à la Réunion plus élevés que ceux de la région parisienne.

L'économie des DOM qui repose majoritairement sur les transferts avec la métropole pourra difficilement absorber l'arrivée toujours plus nombreuse des nouveaux actifs issus de la croissance démographique.

Le très fort endettement des collectivités locales, en particulier les régions et les communes, limite leur capacité d'investissement, notamment dans le domaine des équipements et des infrastructures urbaines.

Des réseaux de solidarité encore solides et une forte capacité d'initiative individuelle ont permis d'éviter les « sans abri ». Ils ont, en revanche, accentué la surpopulation des logements et contribué à la création de nombreux logements précaires et insalubres.

Si la réforme du financement du logement dans les DOM de 1986 a privilégié l'aide à la pierre permettant à la fois d'accroître la production de logements neufs et une meilleure adaptation aux contextes particuliers de l'outre-mer, la situation des DOM reste néanmoins préoccupante au regard de la maîtrise du foncier, de la résorption de l'habitat insalubre, et plus généralement, de la politique du logement social.

**ÉLÉMENTS STATISTIQUES D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION DU LOGEMENT
DANS LES DOM**

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total
Population 1990	386 988	359 572	114 599	596 600	1 552 359
Croissance 82/90	17,7%	9,5 %	57,6 %	15,6 %	18,2 %
Nbre pers/ménag en 90	3,41	3,34	3,39	3,76	ND
Population estimée 95	438 000	385 000	150 000	655 000	1 749 000
Population an 2000	470 000	413 000	184 000	715 000	1 927 000
Nbre de Rmistes	25 825	18 687	5 267	46 433	96 210
Logts insalubres	18 600	11 000	6 500	7 500	58 600
Besoins en log/an	6 300	4 400	3 300	11 500	27 500
dont logts sociaux	4 000	3 000	1 800	7 000	17 300

**2. Les caractéristiques de la politique du logement dans les
DOM**

Le financement du logement repose sur une aide à la pierre forte. L'ensemble des aides à la pierre est regroupé sur la LBU, ligne budgétaire totalement fongible, qui laisse au niveau local de larges marges d'adaptation permettant de répondre à la diversité des situations et à l'évolution de la demande.

Les aides de l'Etat se répartissent, sur l'accession, le locatif et l'amélioration des logements. Le montant des subventions et bonifications, souvent élevé, autorise des loyers, ou des charges de remboursements d'emprunts, compatibles avec des niveaux de ressources des ménages deux fois plus faible en moyenne que ceux de métropole. Enfin, pour les ménages plus aisés, la défiscalisation a joué et joue encore un rôle incitatif important.

a) L'accession à la propriété

• Le logement évolutif social (LES)

A l'inverse de la métropole, les populations disposant des plus faibles revenus, trop « pauvres » pour être locataires, ne sont pas orientées vers le locatif mais vers l'accession très sociale, le LES.

Le LES reçoit une subvention forfaitaire de l'Etat qui peut atteindre 50 % du coût du logement, les 50 % restant étant financés par un prêt complémentaire d'autant plus réduit que la famille réalise elle-même, en autoconstruction ou autofinition, une partie importante des travaux. Le montant de ce prêt complémentaire est « calibré » pour mobiliser une allocation logement maximale.

- **L'accession sociale**

Ce produit distribué par le CFF, appelé aussi Prêt spécial immédiat (PSI), est destiné à des ménages dont les ressources ne dépassent pas 135 % des plafonds de ressources prêts locatifs aidés (PLA).

Ces prêts ont des taux à 7,15 % sur 15 ans ou 7,5 % sur 20 ans. Ils sont assortis d'un différé d'amortissement sur deux ans et le coût de la bonification s'élève, début 1995, à 22,14 % du montant du prêt.

Ces financements peuvent être complétés par une subvention forfaitaire de l'Etat, attribuée en fonction de la composition et des revenus des ménages, pour obtenir le « PSI subventionné ».

- b) Le locatif*

- **Le logement locatif social (LLS)**

Il est financé par un prêt aidé par l'Etat à 3 %, servi par la CDC. La durée du prêt est de 32 ans avec un préfinancement de 2 ans pouvant être exceptionnellement porté à 30 mois. Le taux de progression de remboursement est de 1,95 %

Des subventions complémentaires peuvent prendre en compte les surcharges foncières.

- **Le logement locatif social subventionné (LLSS)**

Des subventions complémentaires peuvent réduire encore les loyers pour les ménages les plus défavorisés. Actuellement un nouveau produit est à l'étude prenant en compte, comme le PLA-TS en métropole, un prêt de la CDC à 4,8 %.

- **Le logement locatif intermédiaire (immeuble à loyer moyen)**

Destiné aux revenus intermédiaires, ce produit est financé par des prêts spéciaux du CFF, dont la durée est de 25 ans. Le taux d'intérêt théorique vient d'être ramené à 6,5 %, soit 4 % les deux premières années, 7,05 % les années suivantes. Les échéances progressent de 1,5 % de la quatrième à la vingt-cinquième année.

c) L'amélioration

• **La réhabilitation du parc locatif social**

Les procédures et les financements des travaux de réhabilitation du parc locatif social viennent d'être alignés sur ceux de la PALULOS en métropole. Les logements gérés par les sociétés immobilières sous tutelle des ministères des DOM-TOM et de l'économie et des finances bénéficient de subventions complémentaires à partir des produits de l'IEDOM. Les taux de l'ensemble des subventions peuvent alors atteindre de l'ordre de 65 % du montant des travaux.

• **L'amélioration des logements des propriétaires occupants**

Sous condition de ressources, la subvention peut atteindre jusqu'à 70 % du montant des travaux, plafonnés jusqu'à 60.000 francs en moyenne.

• **Les aides de l'ANAH**

L'ANAH n'est intervenu que récemment dans les DOM. Les règles qui y sont applicables sont sensiblement les mêmes qu'en métropole, l'absence de conventionnement modifiant un certain nombre de dispositifs concernant notamment les subventions à taux majoré.

d) Les aides fiscales

Elles concernent essentiellement les mesures de défiscalisation qui avaient été instituées par la loi du 11 juillet 1986 et qui permettent des réductions d'impôts égales en 1995 à 35 % de l'investissement dans le logement. Initialement de 50 % de l'investissement étalé sur 5 ans, cette aide est dégressive avec le temps. Elle diminuera de 5 % chaque année jusqu'à atteindre 25 %.

3. Les objectifs de la politique d'aide en faveur du logement dans les DOM

Pour faire face à l'importance des besoins, les crédits d'Etat consacrés au logement social et regroupés sur la LBU ont connu une forte progression grâce, notamment, à la créance de proratisation du RMI. Les tableaux suivants montrent l'évolution des crédits et du nombre des logements réalisés.

		Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte
1992	LBU	285 000	245 750	82 000	410 000	33 500
	LBU Créance	18 585	61 490	15 200	223 664	
	RHI	11 831	15 013	16 656	25 098	5 000
	RHI Créance	24 950	5 000		54 000	
1993	LBU	278 000	265 000	95 000	448 000	55 000
	LBU Créance	113 000	89 408	16 460	224 300	
	RHI	14 599	26 298	3 846	24 832	9 068
	RHI Créance	29 000	2 000		55 000	
1994	LBU	277 000*	260 000	92 000	410 000	65 000
	LBU Créance	116 725	92 600	14 450	224 300	
	RHI	21 833	22 274	15 993	31 975	17 324
	RHI Créance	12 000	0	10 000	26 000	
1995	LBU total	397 000	366 000	109 000	660 000	82 000

* dont 7 millions de francs versés à titre d'avance sur 1995

NOMBRE DE LOGEMENTS NEUFS FINANCÉS ET PRÉVISIONS 1995

	1992	1993	1994	1995*
Guadeloupe	2 203	2 736	2 671	2 740
Martinique	2 022	2 509	2 140	2 150
Guyane	1 256	1 293	865	890
Réunion	3 970	4 772	5 229	4 800
Mayotte	441	606	1 006	1 020
TOTAL	9 892	11 916	11 911	11 600

*Prévisions

En 1994, la LBU a permis de financer près de 12.000 logements neufs non compris l'amélioration. L'amélioration des logements comprend à la fois l'amélioration des logements des propriétaires occupants et la réhabilitation du parc locatif social.

RÉPARTITION DES LOGEMENTS NEUFS SUR LA PÉRIODE 1992-94 (en %)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM
Locatif social	33	52,5	57	54	49,5
Accession	12,5	10,5	16	8	10,5
Accession très sociale	50,5	35	21	29	34
Locatif intermédiaire	4	2	6	9	6

4. Les perspectives pour 1996

a) Un effort complémentaire de l'Etat en 1994-1995

En 1994, le « Plan de relance ville » a permis d'abonder la LBU de 40 millions de francs, ces crédits devant être employés prioritairement à la réhabilitation du parc social mais également au financement de logements neufs ou à des opérations de restructuration urbaine relevant de la politique de la ville.

Leur répartition a été effectuée de la façon suivante (en millions de francs) :

- Guadeloupe : 10
- Martinique : 5
- Guyane : 5
- Réunion : 10
- St-Pierre-et-Miquelon : 0
- Mayotte : 10

En 1995, la dotation ouverte en loi de finances initiale était en augmentation de 100 millions de francs par rapport à 1994.

La LBU est en règle générale totalement consommée dans l'année, néanmoins certains départements peuvent avoir des difficultés conjoncturelles qui retardent les engagements de crédits pour les reporter en début d'année suivante. Ces difficultés tiennent le plus souvent à la mise en place des financements complémentaires et à la production de foncier équipé à des prix compatibles avec le logement social, ou parfois à la capacité des organismes constructeurs.

La mise en place progressive de programmations pluriannuelles tend à remédier à cet état de fait. En 1994, les crédits ont été consommés en quasi-

totalité ce qui montre l'importance des besoins ainsi que la capacité des DOM à engager de nouvelles opérations.

b) La poursuite de l'effort financier de l'Etat en 1996

Le projet de loi de finances pour 1996 prévoit la reconduction de la LBU en autorisations de programme à hauteur de 1,17 million de francs et une dotation de 631,9 milliards de francs en crédits de paiement ; ces crédits pour le logement dans les départements d'outre-mer seront transférés sur le budget du ministère de l'outre-mer pour 1996.

Une créance de proratisation du RMI en légère croissance viendra abonder ces crédits, ce qui permettra de poursuivre le rythme de construction des logements sociaux en 1996.

B. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ SOCIALE AVEC LA MÉTROPOLE

1. La revalorisation du SMIC

Le SMIC devrait être revalorisé en deux étapes pour s'aligner sur le niveau de la métropole : après avoir été revalorisé de 6,84 % en juillet 1995, il devrait augmenter de 6,8 % au début de 1996.

2. L'alignement des prestations familiales

Cet alignement se traduira par une augmentation de plus de moitié de l'allocation de soutien familial, et de près des deux-tiers de la prime de déménagement versée aux familles qui accèdent à un logement ouvrant droit à l'allocation logement.

Deux autres allocations seront par ailleurs étendues : l'allocation parentale d'éducation et l'allocation pour jeune enfant.

3. L'action en faveur de l'emploi

Comme il a été vu, le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) institué par la loi du 25 juillet 1994 bénéficiera en 1996 de 1,06 milliard de francs du fait en particulier de l'incidence de l'alignement du SMIC sur certains contrats en faveur de l'emploi, et de l'alignement de la prime des contrats d'accès à l'emploi sur les nouveaux contrats initiative-emploi.

4. Une situation économique et sociale dégradée

Comme il a déjà été souligné, la situation économique et sociale des DOM apparaît d'une particulière gravité. Le chômage touche ainsi 23,7 % de la population active en Martinique, 24,5 % en Guadeloupe, 18,8 % en Guyane et 36,3 % à la Réunion et sa croissance a été de 9 % par rapport à 1994, en particulier pour les chômeurs de longue durée qui représentent près de la moitié des demandeurs d'emploi, contre un peu plus du tiers en métropole.

a) L'importance du RMI

Il en résulte une forte progression du RMI qui concerne désormais 20 % de la population des DOM, soit une hausse de 9 % par rapport à 1994, et bénéficie en majorité à des familles avec enfants, ces caractéristiques illustrant les différences avec le RMI métropolitain.

b) La mise en oeuvre de la loi Perben

Il convient par ailleurs de noter que la loi du 25 juillet 1994, dite « loi Perben » a été mise en oeuvre avec retard dans la mise en place des agences d'insertion qui ne devraient pas être opérationnelles avant le début de 1996 et pour l'alignement du dispositif du CAE sur celui du CIE.

A cet égard, le rapporteur de votre commission tient à souligner que ce dispositif devrait bénéficier aux entreprises des DOM confrontées à des difficultés, et qui de ce fait ne sont pas encore « à jour » de leurs cotisations. L'article 5 de la loi du 25 juillet 1994 se limite en effet à indiquer que les entreprises peuvent signer un plan d'apurement de leurs dettes avec la caisse générale de sécurité sociale, l'acceptation de ce plan ouvrant seulement droit aux exonérations.

Il rappelle en outre, alors que ce dispositif d'exonération s'applique au secteur de l'hôtellerie que le secteur du tourisme nautique et de croisière, qui utilise une main d'oeuvre importante, ne bénéficie pas de ces dispositions. Il conviendrait donc d'étendre ce dispositif d'allègement des charges sociales à un secteur déterminant pour le développement des économies îliennes.

5. Le problème de la disparité de salaires entre le secteur public et le secteur privé

Outre les mesures d'alignement et d'égalité sociale en passe d'être réalisées entre la métropole et les DOM, et qui ne sont pas sans conséquences sur la situation des petites entreprises, le régime de la rémunération des fonctionnaires et agents publics d'outre-mer a des incidences non négligeables sur la situation économique de ces départements.

fonctionnaires et agents publics d'outre-mer a des incidences non négligeables sur la situation économique de ces départements.

Le système dit de « surrémunération » qui peut représenter jusqu'à 50 % du traitement à la Réunion et 40 % aux Antilles contribue à accroître la disparité entre les salariés du secteur public et du secteur privé, et est à l'origine d'effets pervers en matière de consommation et d'inflation. Dans le même sens, la titularisation progressive des agents des collectivités territoriales risque de provoquer à court terme une situation explosive pour les collectivités locales qui sont par ailleurs contraintes de recourir d'une manière excessive aux personnels contractuels.

Enfin, cette sur-rémunération dans la fonction publique, fondée souvent sur des avantages anciens, est évaluée pour les quatre départements à 6 milliards de francs, qui pourraient constituer une énorme marge de manoeuvre pour le développement économique de l'outre-mer.

Une réflexion devrait donc être engagée, en concertation avec les organisations syndicales concernées, pour dégager des solutions tendant à remédier à une situation qui ne pourra se prolonger à l'infini.

La nécessité d'une redistribution des traitements du secteur public semble d'ailleurs s'être traduite dans une évolution progressive des esprits comme en témoignent les positions exprimées par certains syndicats et si cette redistribution s'accompagnait en compensation de créations d'emplois.

En se gardant de faire de ce dossier un enjeu politique, et en appelant à une concertation entre toutes les parties concernées afin d'analyser ce problème de la disparité entre les deux secteurs, il serait souhaitable que des solutions réalistes se dégagent, pour réorienter selon un plan pluriannuel et progressif, les dépenses publiques liées aux sur-rémunérations de la fonction publique vers la création d'emplois et le développement.

Le véritable décollage économique de l'outre-mer est à ce prix.

IV. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES DOM ET LES OBSTACLES FINANCIERS

Si les aides de l'Etat à l'investissement enregistrent une certaine baisse pour 1996, les contrats de plan et de développement seront respectés.

Cependant, le développement économique attendu est obéré par la situation financière des collectivités locales et par un coût du crédit aux entreprises qui reste très supérieur à celui de la métropole.

A. LES AIDES DE L'ETAT À L'INVESTISSEMENT DANS LES DOM

Les aides à l'investissement reposent principalement sur le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) et sur les contrats de plan et de développement.

1. Une réduction des moyens du FIDOM

Le projet de budget pour 1996 traduit une réduction des moyens du ministère pour l'aide aux investissements des collectivités des DOM : - 15 % pour la section générale du FIDOM, tandis que la section décentralisation qui alimente une dotation globale versée aux budgets des régions des DOM et collectivités territoriales de Mayotte et de St-Pierre-et-Miquelon supporte une réduction de 29 %, les crédits de paiement étant cependant maintenus (+ 0,9 %) pour la section générale afin de ne pas aggraver la situation financière des collectivités locales, et étant réduits de manière moins significative pour la section décentralisée (- 11,8 %).

Au total, les crédits du FIDOM, qui représentent 28 % de l'effort de l'Etat en faveur des investissements des DOM enregistrent une forte réduction des autorisations de programme et une stagnation des moyens de paiement : cette évolution risque d'aggraver la situation financière des collectivités locales qui seront obligées de recourir à l'emprunt pour compenser le retard de versement des subventions de l'Etat.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des crédits du FIDOM entre 1995 et 1996 :

CRÉDITS DU FIDOM

(en millions de francs)

	Chapitres	1995	1996	Ecart en %
Autorisations de programme	68-01	365	310	- 15,07
	68-03	77,6	55	- 29,13
	dont			
	Régions	33,95	23,06	
	Départements	43,65	31,3	
	Ensemble	442,6	365	- 17,54
Crédits de paiement	68-01	361,6	365	+ 0,94
	dont			
	Régions	33,34	29,04	
	Départements	42,86	37,8	
	Ensemble	437,8	432,2	- 1,28

Source : ministère de l'outre-mer

2. Le respect des contrats de plan

Les contrats de plan ont été renouvelés en 1994 pour l'ensemble des collectivités et territoires de l'outre-mer, comme en métropole.

L'Etat apportera au titre de ces contrats 5,4 milliards de francs sur une période de cinq ans, 1,9 milliard de francs venant compléter d'autre part les contrats de développement passés avec la Nouvelle-Calédonie en 1993 en application de la loi référendaire du 9 novembre 1988. Le développement des collectivités et territoires d'outre-mer bénéficiera de 9 milliards de francs, dont 3,1 milliards de francs apportés par le ministère de l'outre-mer. Le ministère consacrera ainsi plus de 2 milliards de francs pour le développement local dans le cadre des contrats de plan, soit 1,26 milliard de francs pour les TOM et 800 millions de francs pour les DOM, Mayotte et St-Pierre-et-Miquelon.

Les crédits prévus à ce titre (Etat, régions, départements) se répartissent ainsi qu'il suit :

- Martinique : 1,368 milliard de francs
- Guadeloupe : 1,912 milliard de francs
- Guyane : 1,394 milliard de francs
- St-Pierre-et-Miquelon : 163,57 millions de francs

- Mayotte : 982,7 millions de francs

- La Réunion : 3,486 millions de francs

Ces crédits sont ventilés entre quatre objectifs (équipements publics, environnement, développement économique, cohésion sociale).

S'agissant de la Martinique, il convient de noter que 108 millions de francs de crédits d'Etat seront affectés à l'environnement et devraient permettre d'engager un programme d'équipement contribuant à la qualité des services en milieu rural et prenant en compte le respect de l'environnement, en zone urbaine et rurale dans une perspective de développement touristique.

XIÈME PLAN
LES CONTRATS DE PLAN CONCLUS OUTRE-MER
(hors contrats de ville et y compris la convention Mayotte)

Collectivités	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	St-Pierre-et-Miquelon	Mayotte
Date de signature du contrat de Plan	26 août 94	29 juillet 94	21 mai 94	1er juillet 94	11 novembre 94	28 octobre 94/5 avril 95
Montant total contractualisé	1 912,35	1 368,60	1 394	3 426	163, 565	3 150
Dont Etat*	823,90	683,80	572,50	1 219,80	108,565	2 268,30
- soit DOM-TOM	239,97	261,62	227,27	383,65	25,200	224,23
- soit autres ministères	583,93	422,18	345,23	836,15	83,364	2 044,07
Dont Région ou Territoire	741,45	450,75	361,80	603,26	49,13	656,3
Dont Département	347	234,05	242,50	908,12		
Dont autres partenaires	-	-	217,20	695,42	-	225,4

* soit 1.260,94 millions de francs pour le FIDOM
101 millions de francs pour le chapitre 58-01 (infrastructures en Guyane)
706,15 millions de francs pour le FIDES

B. LA SITUATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

1. La réduction de l'endettement des collectivités locales

La mise en oeuvre de la décentralisation s'est traduite pour les collectivités locales d'outre-mer par une augmentation significative de leurs dépenses d'investissement pour combler le retard en infrastructures et en équipements publics.

Il en est résulté un déficit budgétaire pour les régions qui s'élevait à la fin de 1993 à plus de 2 milliards de francs et une dette de plus de 2,3 milliards de francs pour les trois départements français d'Amérique.

Diverses mesures de redressement ont été engagées depuis deux ans pour améliorer cette situation ;

Les chiffres ci-après permettent de mesurer la réduction de l'endettement des collectivités concernées :

Dette (en MF)	Région	Département	Communes*
Guadeloupe			
au 1.01.94	870,2	1 666,2	906,8
au 1.01.95	804,3	1 536,8	1 730,7
Guyane			
au 1.01.94	453,8	475,2	390,9
au 1.01.95	748,5	410	427,9
Martinique			
au 1.01.94	1 106,57	995,9	1 584,5
au 1.01.95	1 394,2	965,2	NC
Réunion			
au 1.01.94	1 478	2 278,8	2 782,6
au 1.01.95	836	2 542,6	4 455,5

* Les chiffres des communes pour 1994 ne portent que sur les prêts de la Caisse des dépôts, du Crédit local et du Crédit foncier.

Trois types de mesures ont été prises pour réduire l'endettement des régions d'outre-mer : l'augmentation des ressources fiscales, les conventions tripartites, et le renforcement du contrôle budgétaire.

a) *L'augmentation des ressources fiscales : la loi de finances pour 1995*

• **Le droit additionnel à l'octroi de mer**

Les Conseils régionaux, qui avaient déjà la faculté de voter un droit additionnel à l'octroi de mer dont le taux ne pouvait excéder 1 %, ont désormais la possibilité de porter ce taux à 2,5 %.

Lorsqu'il n'excède pas le taux de 1 %, le droit additionnel ne s'applique pas aux produits soumis à un taux zéro ou totalement exonérés.

• **La taxe spéciale sur les carburants**

La loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions d'outre-mer a réparti comme suit le produit des ressources de la taxe spéciale sur les carburants.

La région reçoit tout d'abord 10 % du produit total de la taxe. Cette fraction demeure libre d'affectation légale sous réserve d'être employée à des dépenses d'investissements. C'est elle qui, le cas échéant, doit supporter le coût de la détaxe accordée à certaines catégories de consommateurs.

D'autre part, après prélèvement des sommes nécessaires au département pour le remboursement de ses emprunts antérieurs à 1984, le solde du produit est réparti entre la région, le département et les communes, selon la clef de répartition en vigueur dans la région.

La fraction reçue par la région à ce titre qui était jusqu'à présent intégralement affectée aux travaux sur le réseau routier national, peut être désormais affectée jusqu'à concurrence de 50 % au redressement financier.

La désaffectation autorisée par la loi du 2 mars 1982 peut être mise en oeuvre aussi longtemps que les mesures de redressement sont appliquées.

Enfin, il faut rappeler que ces dispositions, qui sont applicables aux budgets primitifs de 1994, n'ouvrent qu'une faculté, et que le taux de 50 % est un plafond, la région pouvant moduler le taux effectif en fonction des besoins de son plan de redressement et de l'évolution de celui-ci.

• **La taxe d'embarquement**

La taxe d'embarquement (article 285 ter du code des douanes) est due au titre des billets émis par les entreprises de transports publics aériens et maritimes.

Aucune condition n'est imposée quant à la situation financière de la collectivité et chaque région peut en user ou non, n'imposer la taxe qu'à un mode de transport, ou qu'aux transports remplissant certaines conditions de destination ou de distance, ou la moduler en fonction de ces critères, et enfin appliquer un taux inférieur au taux plafond, la durée de validité de cette taxe devant expirer le 31 décembre 1996.

Si les régions de Guadeloupe, Guyane et Martinique, ont utilisé les trois possibilités offertes, le Conseil régional de la Réunion n'a pas usé de ces dispositions.

b) Les conventions tripartites

Les nouveaux emprunts ont donné lieu à la conclusion de conventions tripartites (Etat, région, prêteurs) comportant les clauses suivantes :

- suivi des finances régionales par un comité tripartite, présidé par le préfet ;

- affectation du produit de l'emprunt à l'apurement du passif de la région dans l'ordre de priorité des paiements établi par le président du Conseil régional, après visa du comité de suivi ;

- remboursement des intérêts et du capital de l'emprunt par un prélèvement à due concurrence sur les nouvelles recettes fiscales. Ce prélèvement est effectué lors de la perception de la ou des taxes en cause, par l'Etat, qui en verse directement le montant à l'établissement ou aux établissements qui ont consenti le prêt nouveau.

De telles conventions ont été signées en 1994 par les régions de Guyane (pour un emprunt de 330 millions de francs) et de Martinique (pour un emprunt de 530 millions de francs).

c) Le renforcement du contrôle budgétaire

La loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales a élargi le rôle des préfets dans le contrôle budgétaire des collectivités locales. En vue de la transmission des budgets aux chambres régionales des comptes, ils vérifient désormais la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses.

Les préfets sont donc ainsi en mesure de vérifier la réalité des emprunts inscrits et de leurs remboursements.

2. Les aides des collectivités locales aux entreprises

Les aides aux entreprises des collectivités locales des DOM sont surtout le fait des régions.

a) Les aides directes

Toutes les régions ont mis en place une prime régionale à la création d'entreprises et une prime régionale à l'emploi.

• En **Guadeloupe**, existe en outre un fonds régional d'aides aux structures artisanales, pour la création, la modernisation, l'innovation,

l'installation d'activités dans les zones de montagne ou rurales défavorisées, ainsi que dans le cadre de la mise en oeuvre des programmes opérationnels intégrés financés par les fonds structurels européens, eu égard à l'éligibilité de la région Guadeloupe à l'objectif 1, des régimes d'aides nationaux à l'industrie cofinancés par la région.

En outre, des régimes d'aides ont été définis et notifiés à Bruxelles ou sont en cours de notification, concernant la modernisation de l'hôtellerie, la restructuration de l'industrie sucrière, la diversification agricole, l'agroforesterie, l'élevage et le développement de la flottille de pêche.

Dans ce contexte, le département de la Guadeloupe est sollicité en cofinancement, notamment pour l'aide à l'installation artisanale et toutes les interventions dans le domaine agricole.

• En **Martinique**, ont été instituées plusieurs **aides régionales** :

- la prime régionale à l'emploi des jeunes destinée à inciter les entreprises à embaucher des jeunes sans emploi âgés de 18 à 25 ans, dont le montant est de 30.000 francs versés sur deux ans ;

- la prime régionale aux entreprises en difficulté. A cet égard, deux supports ont été créés : le fonds d'aide à la modernisation et le fonds d'aide à la reconstitution du fonds de roulement ;

- la prime régionale à la création d'entreprise : les entreprises bénéficiaires doivent présenter un programme de création de 1 à 30 emplois dans un délai de deux ans. Cette aide s'applique à l'industrie, à l'agriculture et à la pêche, à l'artisanat et à certaines activités tertiaires. Le montant de la prime est limité à 150.000 francs ;

- le fonds d'aide aux micro-projets est réservé aux petites entreprises présentant un caractère innovant. Le bénéficiaire est tenu de créer de un à 15 emplois, le plafond de l'aide étant de 210.000 francs ;

- la dotation régionale à l'installation des jeunes agriculteurs peut également bénéficier aux groupements agricoles d'exploitation en commun (25.000 francs par membre) ainsi qu'aux groupements fonciers agricoles.

- l'aide régionale à la mécanisation des petites exploitations agricoles qui atteint 50 % du coût de l'investissement.

Les aides départementales sont les suivantes :

- aide départementale d'installation aux agriculteurs : versée aux intervenants ne pouvant bénéficier de l'aide d'installation de l'Etat pour cause de limite d'âge, elle est égale à 50 % du total de l'investissement plafonné à 100.000 F ;

- aide à l'aménagement des exploitations agricoles. Seuls les petits agriculteurs âgés de 35 à 50 ans peuvent y prétendre. La subvention correspondante est égale à 50 % de l'investissement plafonné à 5.000 francs par hectare ;

- prime d'encouragement aux détenteurs de cultures maraîchères et vivrières fixée à 1.000 francs par hectare ;

- aide à l'acquisition de petit matériel, égale à 50 % du total de l'investissement plafonnée à 50.000 francs par demandeur.

Le secteur agricole constitue donc pour le Conseil général de la Martinique un domaine prioritaire.

- En **Guyane**, existent le fonds d'aide aux micro-projets et la prime régionale à l'équipement hôtelier.

- La région **Réunion** délivre quant à elle, outre les primes à la création d'entreprises et les primes à la création d'emplois, des primes régionales à la promotion industrielle et des aides à l'hôtellerie.

b) Les aides indirectes

En **Guadeloupe**, ces aides sont nombreuses et pour la plupart, amplifiées par le cofinancement des fonds européens ; elles sont accordées par les collectivités régionale et départementale.

Les communes, compte tenu de disponibilités de financement insuffisantes, interviennent de manière marginale dans ce secteur sinon en complément des deux collectivités, pour des actions se limitant souvent à la création de zones artisanales ou au cofinancement des ports de pêche.

Les garanties d'emprunts sont accordées essentiellement par les deux grandes collectivités région et département et portent sur quelques grands secteurs (logement, agriculture et santé).

Dans le cadre des programmes opérationnels intégrés, la région intervient aux côtés de l'Etat et de l'Europe pour la modernisation du commerce rural, pour le financement de stocks de marchandises en faveur des commerces de Saint-Martin, pour l'abondement de la section « renforcement du haut de bilan » des entreprises et dans les secteurs de la banane et de la canne.

Enfin, les deux collectivités régionale et départementale financent seules ou conjointement des sociétés d'économie mixte exploitantes d'unités industrielles sucrières ou d'aménagement.

En Martinique, le Conseil régional et le Conseil général accordent également des garanties d'emprunt.

A la **Réunion**, le Conseil régional, par l'intermédiaire du fonds régional d'industrialisation, garantit à 50 % les emprunts des entreprises en création ou en développement, dans les activités industrielles, le tourisme et accorde des bonifications d'intérêts aux entreprises de production (hors BTP et industrie sucrière).

3. Le bilan des investissements des collectivités publiques dans les DOM en matière d'infrastructures

Les dépenses d'équipements brutes des communes, des départements et des régions s'établissaient en 1993 ainsi qu'il suit :

- communes : 2,036 milliards de francs
- départements : 1,420 milliard de francs
- régions : 1,289 milliard de francs

Ces dépenses étaient en forte réduction notamment pour les communes, par rapport à 1990 (moins un tiers), pour les départements (près d'un quart entre 1992 et 1993) ainsi que pour les régions dont les investissements en infrastructures ont cependant augmenté à nouveau en 1994.

Cette évolution est particulièrement préoccupante compte tenu des infrastructures insuffisantes des DOM, notamment dans le domaine des transports intérieurs et de la distribution d'eau.

A cet égard, un véritable décollage économique des DOM, accompagné d'un développement durable, est subordonné à une relance de la commande publique, notamment dans le domaine routier, en matière d'environnement et de prévention des risques majeurs et des catastrophes naturelles, de traitement des déchets, de la distribution d'eau et d'une politique de construction de logements.

4. La prise en compte de la protection de l'environnement

a) *L'élargissement de la désaffectation du FIRT à la protection de l'environnement*

- *Une désaffectation actuellement limitée*

La loi du 25 juillet 1994 dite « loi Perben », a transformé le fonds d'investissement routier (FIR) en fonds d'investissement en faveur des routes

et des transports (FIRT) et permet à chacun des bénéficiaires de la répartition des fonds collectés sur la taxe sur les carburants, d'affecter ceux-ci à des travaux routiers relevant de leur compétence, tant en matière d'investissement que de fonctionnement et à des investissements liés au transport de personnes, après qu'un prélèvement de 10 % sur le total du produit ait été effectué par la région pour des investissements d'intérêt général. La même loi a par ailleurs autorisé la région, comme il a été vu, à désaffecter une partie de sa dotation pour financer son plan de redressement.

- L'élargissement de ces fonds à la protection de l'environnement

Il convient de rappeler que l'avant-projet de loi, prévoyait l'élargissement du fonds d'investissement routier, en plus des transports, aux investissements concernant l'environnement, c'est-à-dire l'assainissement, le traitement des déchets et l'eau potable.

Dans cette perspective, qui n'a pas été reprise par le Parlement, le rapporteur de votre commission souhaiterait, après que la région ait effectué un prélèvement de 10 % pour les investissements d'intérêt régional, qu'un prélèvement supplémentaire de 10 % puisse être autorisé, en amont de la répartition entre collectivités, pour les travaux d'assainissement et de traitement des déchets.

Lors de son audition devant la commission, le ministre a indiqué qu'il n'excluait pas cette possibilité et que celle-ci pourrait faire l'objet d'une étude.

Sur la base des fonds attendus pour 1995, 10 % de la collecte de la taxe sur les carburants, représenteraient un crédit de 65 millions de francs.

En raison du faible engagement de la région en matière d'assainissement et de traitement des déchets, le département paraît le plus compétent pour gérer ces fonds.

S'agissant du coût de ces opérations, le ministre a indiqué devant l'Assemblée nationale que le coût du projet de l'usine de traitement des déchets de la ville de Fort-de-France avait été évalué à 156 millions de francs : le financement européen représenterait 100 millions de francs, l'Etat prenant en charge 25 millions de francs ainsi que la commune de Fort-de-France.

b) La prévention des risques naturels dans les DOM

- Des départements particulièrement exposés

Du fait de leur situation géographique, les départements d'outre-mer sont régulièrement confrontés aux catastrophes naturelles telles que des inondations, des tempêtes tropicales et des cyclones, les dernières en date

étant la tempête « Iris » qui a dévasté la Martinique et le cyclone « Luis » qui a atteint récemment la Guadeloupe.

En outre, en raison de leurs caractéristiques (surpeuplement, habitat dispersé en zones rurales, logements de fortune), la population et les infrastructures et l'économie des DOM sont particulièrement exposées à ces désastres naturels.

Par ailleurs, la géologie volcanique et les caractéristiques montagneuses de ces départements contribuent à aggraver les conséquences des inondations et des ravinements des eaux, sur les habitations, les infrastructures et les réseaux d'eau et d'électricité.

- L'application des textes relatifs à la prévention des risques naturels

• La loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles

Cette loi étendue aux DOM par la loi du 25 juin 1990 a été modifiée par la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

Il serait souhaitable qu'un bilan soit fait de la mise en oeuvre dans les DOM des plans d'exposition aux risques (PER) prévus par la loi de 1982.

• L'application de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

Cette loi a en particulier institué les plans de prévention de risques naturels (PPR) qui sont appelés à se substituer aux différents documents administratifs existants, tels que notamment les PER.

Il conviendrait que ces PPR soient lancés dans les meilleurs délais dans les DOM, et que des actions prioritaires de prévention, comme des plans de reboisement soient développées en concertation avec l'ensemble des responsables et acteurs locaux.

En outre, une réflexion devrait être engagée rapidement sur la mise en oeuvre dans les DOM des dispositions relatives à l'entretien des cours d'eau telles qu'elles sont prévues dans la loi du 2 février 1995.

La mise en oeuvre de ce programme de prévention et d'actions nécessite donc des crédits correspondants ainsi qu'un soutien financier communautaire, faute de quoi l'application de la loi Barnier aux départements d'outre-mer risquerait de rester lettre-morte.

C. UNE POLITIQUE ÉCONOMIQUE HYPOTHÉQUÉE PAR UN COÛT DU CRÉDIT PLUS ÉLEVÉ QU'EN MÉTROPOLE

1. Les taux d'intérêt dans les DOM : une baisse sensible mais un niveau plus élevé qu'en métropole

Les enquêtes réalisées par l'Institut d'émission des DOM laissent apparaître que les taux moyens pratiqués dans les DOM ont depuis 1993 baissé sensiblement, tout en restant à des niveaux plus élevés que ceux pratiqués par les établissements de crédit métropolitains.

Après de nombreux mois à la hausse, l'évolution du coût du crédit en 1991 dans les DOM s'est orientée à la baisse (à l'exception de la Guadeloupe au premier semestre et de la Guyane au second), comme en métropole.

Depuis la fin de 1991, le coût du crédit manifeste une tendance à la hausse en métropole alors que les DOM connaissent une légère baisse du taux moyen pondéré.

L'année 1992 se caractérise par une relative stabilité à la Guadeloupe et à la Réunion, et une légère progression en Martinique et en Guyane.

La tendance à la baisse enregistrée en 1993 se confirme en 1994, alors que de janvier 1993 à janvier 1994, les taux moyens des concours des entreprises connaissent une baisse sans précédent, plus importante pour le court terme (de - 3,51 points à - 5,06 points) que pour le moyen et long terme (- 2,72 points).

Cette baisse se retrouve également dans les DOM, mais de façon moins accentuée et inégale : entre septembre 1993 et mars 1994, de 1,29 point en Guyane à 0,01 point à la Réunion, avec une progression du taux global moyen en Martinique de + 0,30 point, malgré une diminution du taux bancaire moyen.

Ce mouvement de baisse est stoppé à partir du second trimestre 1994 et les taux moyens des crédits aux entreprises métropolitaines s'accroissent légèrement.

Les DOM-TOM, entre septembre 1994 et mars 1995, connaissent pour leur part des évolutions contrastées (poursuite de la baisse en Guadeloupe et en Guyane, stabilité à la Martinique et à la Réunion).

Au total, de mars 1994 à mars 1995, les taux moyens pratiqués dans les DOM s'inscrivent tous à la baisse (de 0,27 point à la Martinique à - 1,71 point en Guyane) dans des proportions plus importantes qu'en France métropolitaine aboutissant ainsi à réduire le différentiel de taux.

L'évolution des taux moyens dans les quatre départements d'outre-mer au cours des deux dernières années, est retracée ainsi qu'il suit :

	Septembre 1993	Mars 1994	Septembre 1994	Mars 1995
Guadeloupe				
Court terme	12,90	12,51	12,33	11,87
Moyen et long terme	12,35	11,76	10,66	10,71
Martinique				
Court terme	12,69	12,52	12,29	12,79
Moyen et long terme	12	11,56	11,04	10,37
Réunion				
Court terme	12,19	12,22	12,22	11,96
Moyen et long terme	11,29	10,89	9,15	9,67
Guyane				
Court terme	14,31	13,53	15,02	12,16
Moyen et long terme	13,40	11,53	9,95	9,72

2. La politique de crédit de l'Institut d'émission (IEDOM)

L'IEDOM conduit une politique sélective du crédit, mise en oeuvre dans la pratique par l'octroi d'accords de refinancement pour les crédits à court ou à moyen terme consentis par les établissements de crédit aux entreprises ou aux particuliers.

Les concours peuvent bénéficier d'accords de classement qui exonèrent les crédits qui en bénéficient de la constitution de réserves obligatoires.

Les accords de réescompte autorisent la mobilisation effective des crédits auprès de l'IEDOM, en exonérant également les établissements concernés de la constitution de réserves obligatoires.

Dans les deux cas, l'IEDOM donne délégation aux établissements de crédit pour délivrer les accords de classement et de réescompte inférieurs ou égaux à 500.000 francs.

Les accords de refinancement ne peuvent être consentis qu'aux entreprises notoirement solvables, tandis que les autorisations de réescompte sont accordées aux entreprises dont le dernier chiffre d'affaires n'excède pas

175 millions de francs, les entreprises agro-industrielles transformant les produits locaux n'étant pas soumises à cette limitation.

Cette stricte politique de crédit de l'IEDOM s'est traduite par exemple par une **baisse du refinancement à court terme** de 9 % en Guadeloupe entre 1993 et 1994 et surtout de 22 % en Martinique. Cette évolution résulte d'une dégradation générale de la conjoncture économique qui entraîne des besoins de trésorerie et qui affecte la solvabilité des entreprises, et de la situation de certains secteurs d'activité (quotas sucriers à la Réunion, mise en place de l'OCM bananes, situation économique déprimée en Guyane).

Le **refinancement à moyen terme** connaît une évolution similaire puisque les quatre départements enregistrent tous une chute des crédits réescomptés : - 15 % à la Martinique, - 24 % en Guyane, - 6 % en Martinique et - 7 % à la Réunion.

3. L'évolution du coût du crédit aux entreprises

La politique de refinancement mise en oeuvre par les instituts d'émission s'est cependant traduite par le souci d'alléger le coût des crédits pour les entreprises relevant de secteurs prioritaires.

Le taux plafond des concours bancaires consentis aux artisans et aux PME des secteurs jugés prioritaires ont vu ainsi leur taux plafond passer de 7,5 % à 6,5 % en juillet 1994, lorsqu'ils sont assortis d'un accord de réescompte. En outre, la baisse à 3 % du taux de refinancement appliqué par l'IDEOM à ces crédits a permis aux établissements de crédit de conserver une marge de 2,5 %. Par ailleurs, les taux bancaires pratiqués pour les entreprises non éligibles au réescompte sont fixés librement ou plafonnés lorsque les crédits sont assortis d'un accord de classement, cette disposition participant à l'abaissement du coût final du crédit pour le bénéficiaire.

Les enquêtes réalisées font cependant apparaître que les taux moyens de crédit aux entreprises pratiqués dans les DOM, s'ils ont baissé sensiblement, restent à des niveaux plus élevés qu'en métropole.

En effet, si les taux moyens en métropole se situent entre 6,68 % et 7,98 % pour le court terme et à 8,03 % pour le moyen terme, ils s'établissent à 11,87 % à la Guadeloupe, à 12,16 % en Guyane pour le court terme et de 9,67 % à la Réunion et à 10,71 % à la Guadeloupe pour le moyen terme.

4. La nécessité d'une clarification : la création d'une commission d'enquête sur la politique du crédit dans les DOM

Les sujétions rencontrées par les établissements de crédit intervenant dans les DOM qui sont confrontés à l'étroitesse du marché et à la fragilité de nombreuses entreprises entraînent un élément de surcoût et de risque pour les banques locales qui ne peut être répercuté sur leurs conditions de crédit sans mettre en danger leur équilibre financier.

Comme il le soulignait déjà l'année dernière, le rapporteur de votre commission considère qu'il est désormais indispensable de mener une politique plus ambitieuse pour rapprocher les taux bancaires de l'outre-mer des taux métropolitains et pour répondre au fort besoin de crédits des entreprises des DOM.

Il propose ainsi de demander **la création d'une commission d'enquête** qui serait destinée à examiner les conditions de formation des taux d'intérêt dans les DOM et plus généralement de définir une politique de crédit aux entreprises qui serait spécifique à ces départements.

Cette commission d'enquête, après avoir auditionné les représentants des principaux acteurs concernés (Banque de France, IEDOM, établissements de crédit, collectivités locales, entreprises...) aurait pour objectif de formuler des propositions destinées à relancer la politique d'investissement dans les économies des DOM et à rassurer un système bancaire dont l'excessive frilosité a des effets trop négatifs sur l'activité économique.

V. LES ORIENTATIONS DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS

A. LA POLITIQUE DES TRANSPORTS AÉRIENS : LES INCIDENCES DE LA LIBÉRALISATION DES TARIFS

Il convient de rappeler que les tarifs aériens n'entraient pas dans les deux premières phases de libéralisation décidées par les communautés européennes. Les tarifs aériens n'ont été libérés que depuis le début de 1993 avec des sauvegardes destinées à éviter les tarifs excessifs ou trop bas.

Cette libéralisation s'est traduite d'une manière très favorable par l'élargissement de la desserte des DOM, par une baisse des tarifs aériens, par un accroissement du trafic, par des créations d'emplois et par un développement du tourisme.

1. L'élargissement à de nouvelles compagnies

Depuis 1986, la desserte aérienne des DOM à partir de la métropole qui était assurée par Air France s'est élargie à de nouvelles compagnies.

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, pour sa part, a été totalement libéralisé.

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

- les Antilles par Air France, AOM-Minerve, Corsair, Air liberté, Air Guadeloupe ¹

- la Guyane par Air France et AOM-Minerve, (plus Corsair, prochainement) ;

- la Réunion par Air France, AOM-Minerve, Air Liberté et Corsair.

2. Une baisse des tarifs

De décembre 1985 à novembre 1989, les trafics aériens ont enregistré une baisse globale et continue.

Air France a profité de la libéralisation pour renouveler sa politique tarifaire en mettant en place une nouvelle grille tricolore prenant en compte de manière plus satisfaisante les destinations et le caractère saisonnier du trafic.

Compte tenu des événements du Golfe, les tarifs pratiqués par Air France sont restés plus élevés que ceux des autres compagnies, mais un effort important sur les Antilles a conduit à un resserrement des écarts entre la plupart des compagnies surtout pour les tarifs les plus bas. Toutefois, la compagnie Corsair maintient un différentiel tarifaire d'environ 20 % avec la compagnie nationale (sur des vols « classiques »), alors que sur la Réunion, les évolutions ont été plus contrastées.

¹ Air Martinique qui assurait pour le compte des deux compagnies Air Martinique et Air Guadeloupe la desserte métropole-Antilles a cessé ses activités au cours de l'année 1993.

La libéralisation intervenue au 1er janvier 1993 a conduit, dans un premier temps, les différentes compagnies assurant la desserte des Antilles à se livrer à une véritable guerre des tarifs, allant jusqu'à proposer des billets de l'ordre de 2700 F aller-retour.

Les tarifs pratiqués se sont depuis stabilisés mais des offres promotionnelles sont faites périodiquement par l'ensemble des compagnies oscillant en moyenne autour de 2.900 francs pour les Antilles et entre 3.500 et 4.200 francs pour la Réunion.

La formule « Jumbo » d'Air France a permis de proposer des prix inférieurs d'environ 20 % aux prix pratiqués habituellement, comparables à ceux des tours-opérateurs classiques.

Sur le plan du fret, la compagnie Air France poursuit également sa politique antérieure de tarifs préférentiels pour l'exportation de produits frais des Antilles vers la métropole.

3. L'accroissement du trafic

L'accroissement du trafic sur la desserte métropole-départements d'outre-mer entre 1986 et 1993 a été de + 143 % en Guyane, de + 132 % aux Antilles et de + 124 % à la Réunion. Entre 1993 et 1994, les progressions ont été respectivement de + 5,2 , + 13,9 % et + 14 %.

L'arrivée de nouveaux concurrents a sensiblement entamé la position dominante d'Air France (sa part en 1994 était de 38 % pour la desserte des Antilles, 78,5 % pour celle de la Guyane et 40,1 % pour celle de la Réunion).

La desserte métropolitaine représente aujourd'hui 56 % du trafic total de l'aéroport de Pointe à Pitre, 63 % pour celui de Fort-de-France, 47 % pour celui de Cayenne et 53,9 % pour celui de Saint-Denis.

4. Les créations d'emplois correspondantes

La libéralisation du secteur aérien est à l'origine directe de la création de plusieurs centaines d'emplois dans la filière aéronautique, Air France et les compagnies AOM-Minerve ayant engagé une politique d'emploi locale.

Par ailleurs, la libéralisation a eu des incidences sur le développement des activités aéroportuaires d'assistance créatrices d'emplois aux Antilles, en Guyane et à la Réunion.

La transformation des Antilles et de la Réunion en plaque tournante du trafic aérien régional apparaît aussi comme une conséquence de la libéralisation de la desserte métropolitaine.

Cette libéralisation a favorisée, en association avec Air France, la création d'une compagnie régionale Air Austral à la Réunion et a dynamisé le réseau Caraïbes exploité par différentes compagnies régionales.

L'affirmation de cette vocation de plate forme d'éclatement du trafic aérien régional a conduit les autorités locales des Antilles et de la Réunion à mettre en oeuvre des travaux importants d'aménagement des plates formes aéroportuaires, dont le financement est assuré grâce à la participation de l'Etat et de l'Union européenne.

5. Les incidences pour le tourisme

La libéralisation du transport aérien et l'ouverture du trafic à de nouvelles compagnies ont conduit à une baisse généralisée des tarifs qui constitue un élément primordial du développement du tourisme dans les DOM. En outre, la desserte aérienne de nouvelles destinations métropolitaines a permis d'élargir la clientèle touristique potentielle au delà de la région parisienne qui constituait jusqu'alors le principal marché des DOM.

Aux Antilles si la clientèle hôtelière a peu augmenté de 1985 à 1989, la part des métropolitains est passée pendant la même période de 50 à 70 % compensant ainsi la régression du marché nord américain (ce dernier, concentré pour les 9/10ème sur Saint-Martin, a connu depuis un certain redressement en 1993 et en 1994 : + 38.000 personnes soit + 27 %).

En **Guadeloupe**, le nombre global de visiteurs s'est accru de 13 % de 1993 à 1994 (respectivement 530.000 et 600.000 personnes). Les touristes en provenance de métropole ou des autres départements d'outre-mer représentaient 345.000 personnes en 1993 et 377.000 en 1994. Au total, le nombre de touristes métropolitains s'est accru de + 177 % de 1986 à 1994, et représentent 76 % de la clientèle hôtelière.

En **Martinique**, on relève également en 1994 une augmentation générale du nombre de touristes (419.000, soit + 14 %) ; essentiellement en provenance de la métropole et des départements d'outre-mer voisins (330.000 au lieu de 280.000 en 1993) représentant 80 % de la clientèle hôtelière : les seuls touristes métropolitains étaient 245.000 en 1993 et 295.000 en 1994 (soit + 20 %), représentant 70 % de la clientèle hôtelière. Depuis 1986, leur nombre a augmenté de + 190 %.

En **Guyane**, le nombre global de visiteurs est resté stable en 1994 (54.000). Il en est de même des touristes en provenance de la métropole ou des autres départements d'outre-mer (43.500 dont 38.000 métropolitains).

A la **Réunion**, le nombre de touristes est passé de 250.000 en 1993 à 275.000 en 1994. Parmi ceux-ci les touristes de métropole étaient 160.000 en 1993 et 180.000 en 1994, deux tiers d'entre eux séjournant dans les structures hôtelières.

B. LES TRANSPORTS MARITIMES

1. La liberté du commerce maritime : un principe tempéré par deux exceptions

La desserte maritime des départements d'outre-mer s'effectue dans des conditions proches du transport international puisque les armements français et étrangers ont une totale liberté d'accès aux ports et aux marchandises avec toutefois deux exceptions : le transport de la banane antillaise et le cabotage local.

a) Le transport de la banane antillaise

La liberté du commerce maritime a été rétablie au cours du siècle dernier mettant fin au monopole de pavillon entre la France et ses colonies instauré par l'acte de navigation de 1793.

Cependant vers 1930, du fait que des armements indépendants perturbaient sérieusement l'exploitation des lignes régulières alors subventionnées, fut promulgué le décret du 28 juin 1935 réservant le pavillon français pour le transport de la banane entre les Antilles et la métropole.

Parallèlement, la Compagnie générale maritime s'est lancée dans une politique de construction d'une flotte bananière spécialisée. Après la guerre, est intervenue la mise en ligne de navires qui sont devenus insuffisants pour transporter le trafic conteneurisé de marchandises générales. Enfin, à partir de 1979 des porte-conteneurs réfrigérés polyvalents ont été mis en service.

b) Le cabotage local

La deuxième exception à la liberté du commerce maritime concerne le cabotage local. L'article 258 du code des douanes réserve en effet au pavillon français les transports effectués entre les ports d'un même département français d'outre-mer et entre les ports des départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique.

En outre, l'article 258-2 du code des douanes précise qu'un arrêté peut réserver aux navires français, les transports de certaines marchandises effectuées entre les ports des départements français d'outre-mer et ceux de la France métropolitaine, et entre les ports de la Réunion et des autres départements français d'outre-mer.

Le conseil des ministres des transports a par ailleurs adopté un règlement définitif relatif à la libéralisation du cabotage maritime qui ne devrait être effective pour les DOM qu'à partir du 1er janvier 1999.

2. La desserte maritime des Antilles et de la Guyane

L'essentiel de la desserte des départements français d'Amérique est assurée par les armements français membres de la conférence maritime France/Antilles-Guyane françaises (Compagnie générale maritime (CGM), Maritime Delmas-Vieljeux (Groupe SCAC-Delmas-Vieljeux), Compagnie de navigation mixte qui assurent notamment le transport des productions de bananes antillaises à destination de la métropole.

La CGM exploite sur la région Antilles-Guyane six services à travers plusieurs filiales.

La compagnie SCAC-Delmas-Vieljeux exploite deux lignes régulières à destination des départements d'Amérique dans le cadre des services Antilles et Guyane-B Brésil.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : LES TERRITOIRES ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER

I. L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES TERRITOIRES ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER

Outre les caractéristiques propres à ces territoires et à ces collectivités -éloignement des aires de consommation, concurrence des pays voisins du Pacifique, accidents climatiques réguliers- qui influent traditionnellement sur leur développement, des données plus conjoncturelles, de nature politique ou stratégique commandent pour une large part l'évolution de leur situation économique et sociale.

A. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : LES INCERTITUDES

Les positions successives adoptées quant au sort des essais nucléaires, les assurances données quant au maintien des flux financiers liés au centre d'expérimentation du Pacifique, et les perspectives de révision du statut du territoire vers davantage d'autonomie constituent autant d'éléments d'incertitudes pour le développement économique de la Polynésie française, qui est par ailleurs confrontée à une situation sociale particulièrement préoccupante, et pour l'avenir du territoire.

1. Une évolution politique et institutionnelle commandée par une stratégie économique de remplacement

a) Le pacte de progrès économique, social et culturel de 1994

La suspension en avril 1992 des essais nucléaires a conduit à l'élaboration d'un pacte de progrès pour la Polynésie française établissant les priorités d'une loi d'orientation destinée à accompagner la mutation de l'économie polynésienne.

La loi d'orientation du 5 février 1994 a permis ainsi de préciser pour les dix ans à venir les principaux engagements de l'Etat.

En outre, le contrat de développement d'une durée de cinq ans facilitera la mise en oeuvre de ces mesures en apportant 2,9 milliards de francs, financés pour moitié par l'Etat, ainsi que le contrat de ville pour l'agglomération de Papeete qui bénéficiera d'une participation de 100 millions de francs de la part de l'Etat.

b) Le maintien des flux financiers liés au CEP pendant dix ans

L'annonce de la reprise des essais nucléaires a suscité une période de troubles, en particulier à Papeete, au cours du mois de septembre dernier et des manifestations d'une partie de la population polynésienne, en particulier les jeunes chômeurs, qui a le sentiment de rester à l'écart du bénéfice des efforts financiers de la métropole. Afin de répondre à ces inquiétudes, le Président de la République a décidé de maintenir jusqu'en 2006 les flux financiers bénéficiant au Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP), lesquels devront nécessairement s'intégrer dans une nouvelle stratégie de répartition des aides en faveur de l'ensemble de la population. Cette décision a donné lieu à l'installation d'un groupe de travail associant les ministères concernés (défense et outre-mer) et les autorités du territoire : une convention devrait être signée dès la fin de cette année afin de développer des activités de substitution en améliorant les formations, en réalisant des équipements et des logements, et en reconvertissant le personnel du CEP.

c) Les perspectives de modification du statut de 1984

Les manifestations récentes ont également permis à la Polynésie d'obtenir l'engagement du Gouvernement de modifier à court terme le statut de 1984 qui avait d'ailleurs été sensiblement modifié par la loi organique portant diverses dispositions relatives aux TOM, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences entre l'Etat et le territoire et le fonctionnement de l'assemblée territoriale qui souffrait d'une opposition entre son président et le président du Gouvernement de la Polynésie.

Le futur projet de loi, qui devrait être soumis à l'examen du Parlement à la fin de l'année, comporterait un volet relatif à l'accroissement des compétences économiques et sociales du territoire, en particulier pour l'exploitation de la zone économique exclusive des 200 miles, un second tendant à renforcer l'autonomie interne du territoire et un troisième se proposant de modifier certaines de ses modalités de fonctionnement.

Dans l'attente d'une confirmation de ces indications, il conviendrait cependant que les modalités de l'autonomie retenue restent compatibles avec un maintien des liens avec la métropole, un minimum de règles communes et justifient les transferts financiers émanant de la métropole.

2. Une conjoncture économique et sociale difficile

a) *Les indicateurs sociaux et économiques*

Si la hausse des prix à la consommation s'est réduite à 0,9 % en 1994, contre 2,1 % en 1993, cette réduction résulte principalement de la concurrence entre distributeurs et aux variations des monnaies de facturation des importations.

On assiste, par ailleurs, depuis cinq ans à une amélioration du solde de la balance commerciale, le taux de couverture étant passé de 17 % à 25 % par rapport à 1993 si l'on tient compte des réexportations.

S'agissant des indicateurs sociaux, le taux de chômage, établi à partir du dernier recensement, s'établirait à 9,7 % de la population active, les femmes et les jeunes étant particulièrement touchés.

b) *La situation des principaux secteurs d'activité*

- **Le tourisme** est le premier secteur d'activité et représente 20 % du PIB en 1994 pour des effectifs concernant 8.000 personnes et des flux financiers en hausse de 15 %. Près de 167.000 touristes ont été accueillis en 1994, soit près de 20.000 de plus qu'en 1993, la baisse des tarifs aériens contribuant pour 12 % à l'augmentation du nombre des visiteurs, et le coefficient d'occupation de l'hôtellerie atteignant désormais près de 60 %.

- **Le BTP** représente pour sa part 5,5 % du PIB mais emploie 5.000 personnes réparties entre 1.700 entreprises dont près de trois quarts ont moins de trois salariés.

La réduction des prêts bancaires à l'habitat en 1994 a entraîné une baisse de la construction privée tandis que la branche travaux publics a bénéficié des commandes publiques d'infrastructures de communication à Tahiti et dans les archipels.

- **La pêche** artisanale et industrielle a progressé en 1994 du fait notamment de la mise en place depuis 1989 d'un plan de développement décennal d'une flottille semi-industrielle.

Quant à la perliculture, celle-ci est en progression du fait d'une augmentation en volume et en valeur de ses exportations.

B. LA NOUVELLE-CALÉDONIE : UNE CROISSANCE INÉGALEMENT RÉPARTIE ET L'HYPOTHÈQUE DE L'ÉCHÉANCE DE 1998

1. Une évolution politique et institutionnelle incertaine

a) Le statut de 1988

La loi référendaire du 9 novembre 1988 qui a organisé le statut du territoire, prévoit l'organisation en 1998 d'un référendum sur l'autodétermination et a créé trois provinces dotées d'assemblées élues pour six ans.

La réunion de ces trois assemblées forme le congrès du territoire, qui est compétent en matière fiscale et sur les projets de loi concernant la Nouvelle-Calédonie.

Les assemblées provinciales disposent d'une compétence de droit commun, notamment en matière budgétaire.

b) La conjoncture politique

Si les élections locales de juin et juillet 1995 n'ont pas modifié l'équilibre existant entre les formations loyalistes et indépendantistes, une évolution s'est traduite par l'émergence de deux nouvelles formations.

Alors que le RPCR a perdu la majorité absolue au Congrès, il en a cependant conservé la présidence, et l'on observe une amélioration du climat politique due notamment au fait que les diverses formations apprennent à travailler ensemble.

c) Le suivi du système mis en place en 1988

Depuis 1988, un comité de suivi a été mis en place, et des comités intermédiaires réunis sur le territoire ont permis d'installer une agence de développement économique de la Nouvelle-Calédonie, inspirée de la DATAR, compétente notamment pour l'énergie, les télécommunications, le transport aérien et le tourisme.

En outre, une commission chargée de faire le bilan du rééquilibrage recherché par les accords de Matignon a été créée, et une subvention a été dégagée en faveur du logement très social pour remédier aux disparités existant entre les trois provinces.

d) L'évolution du statut du territoire

Outre les aménagements techniques apportés par la loi organique portant diverses dispositions relatives aux TOM, et précisant la répartition des compétences entre l'Etat, le territoire, les provinces et les communes, le futur statut encore très vague, selon les indications fournies par le ministre, devrait être assez proche du statut d'autonomie de la Polynésie française.

2. La situation économique et sociale

a) Les indicateurs économiques et sociaux

Alors que la hausse des prix se réduisait à 2 % en 1994, contre 2,9 % en 1993, le nombre de demandeurs d'emploi progressait de 6,2 % pour atteindre près de 7.500 chômeurs sur l'ensemble du territoire, soit un taux de chômage de l'ordre de 10 %, dont plus de 60 % de moins de 30 ans.

La balance commerciale reste pour sa part déséquilibrée avec un taux de couverture d'environ 44 %.

b) Les principaux secteurs d'activité

- Premier secteur d'activité du territoire, la production de **nickel** est en mesure de répondre à la demande soutenue des pays industrialisés du fait des investissements effectués ces dernières années. L'assainissement du marché mondial, la progression des cours, le dégonflement des stocks et le ralentissement de la spéculation ont ainsi contribué à l'amélioration de la situation des entreprises calédoniennes.

- Le **secteur du BTP**, soutenu par les marchés public et privé, a poursuivi sa progression : le nombre de logements autorisés a augmenté de près de 25 % et celui de logements achevés de plus de 37 %.

En revanche, du fait de la baisse des crédits budgétaires pour 1994, le secteur des travaux publics a enregistré une faible activité et se trouve placé devant des perspectives sombres du fait de l'achèvement des grands travaux d'infrastructures publiques.

- Les filières agricoles, agro-alimentaires et de la pêche

Ces filières qui ne représentent pas encore une part importante dans les échanges du territoire avec l'extérieur enregistrent cependant des résultats encourageants et contribuent à prévenir un exode rural préoccupant en apportant un début de diversification dans l'économie calédonienne.

c) La nécessité d'une diversification

Alors qu'elles devraient être appelées à jouer un rôle de plus en plus grand dans l'économie du territoire, les industries néo-calédoniennes, malgré leur progression, ne représentent que moins de 10 % du produit intérieur, ce qui est encore insuffisant pour compenser les dépressions périodiques du marché mondial du nickel.

Si les entreprises artisanales, notamment dans le bâtiment, qui emploient plus de 13.000 personnes, font preuve de dynamisme, les entreprises petites et moyennes restent quasiment à l'écart des secteurs des industries de base et de biens d'équipement.

C. WALLIS-ET-FUTUNA

1. Un statut ancien

Le statut du territoire, sous réserve de quelques aménagements mineurs, n'a pas été sensiblement modifié depuis la loi du 29 juillet 1961 et se caractérise par la place accordée aux institutions traditionnelles et par son caractère centralisateur ; à cet égard, l'assemblée territoriale a souhaité une réforme du statut vers une plus large décentralisation, toute réforme devant par ailleurs recueillir l'assentiment de l'Etat mais aussi des autorités coutumières et catholiques du territoire.

2. Les moyens accordés

Au terme de la convention de développement signée en mars 1995, le territoire devrait bénéficier de 160 millions de francs de l'Etat qui s'ajouteront aux 58 millions de francs accordés dans le cadre du contrat de plan, pour la période 1995-2000.

3. Les indicateurs économiques et sociaux

Si la hausse des prix a été très modérée en 1994, du fait d'une stabilisation de la tarification douanière et d'une évolution favorable des changes, le début de l'année a été marqué par des conflits sociaux qui ont abouti à l'augmentation de certains salaires et à une revalorisation du salaire minimum de 5,8 %.

Cependant le recul de la population active s'est poursuivi avec notamment une baisse de 15 % du nombre de salariés du secteur privé, tandis

que le secteur public qui représente déjà près des trois quarts des emplois ne peut absorber les nouveaux demandeurs d'emploi.

Avec des importations en hausse d'un tiers par rapport à 1993 et des exportations résiduelles qui ont par ailleurs chuté de près de moitié, le taux de couverture du territoire est quasiment inexistant.

4. La situation des différents secteurs

Le secteur agricole ne permet d'assurer qu'une autosuffisance alimentaire et reste marginal du fait notamment des caractéristiques du régime foncier -indivision du patrimoine familial- et d'un système d'échanges de produits. Pour sa part, la pêche artisanale reste peu développée. Le secteur du bâtiment est touché par la crise qui résulte d'une absence de projets et d'une limitation des prêts. Le trafic maritime s'est réduit de 7,5 % en 1994, alors que le trafic aérien entre les deux îles a augmenté de plus de 10 %, tandis que le trafic avec l'extérieur se maintenait.

D. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON : UNE ÉCONOMIE CONFRONTÉE À UNE RECONVERSION

1. Les indicateurs économiques et sociaux

Dans un contexte caractérisé par la nécessité d'une reconversion de l'économie saint-pierraise, après la décision du tribunal arbitral de New-York du 10 juin 1992 attribuant une zone économique de 12.400 km², très éloignée des demandes françaises, l'emploi s'est légèrement redressé en 1994 et le nombre des bénéficiaires du RMI s'est réduit de 12,3 %, le taux de couverture des importations par les exportations s'établissant à 20 % avec une progression du déficit de la balance commerciale de 5 %.

2. Les principaux secteurs d'activité

Si le tourisme a connu une légère amélioration en 1994, avec une augmentation de 11 % du nombre de voyageurs, son niveau ne permet pas encore de permettre une diversification économique.

Quant au secteur du BTP, si la construction d'une piste d'aviation a permis de stimuler cette activité, le nombre de construction de logements s'est encore réduit en 1994. Enfin, le secteur de la pêche est gravement perturbé depuis 1992 du fait de la décision précitée et seule la pêche artisanale a pu conserver une relative activité.

La restructuration de l'entreprise Interpêche est entrée dans les faits en 1994 avec des activités de traitement du poisson russe importé à Saint-Pierre tandis que Miquelon se destine à traiter le pétoncle, dont la majeure partie du gisement se trouve dans notre espace maritime et sera exploité par les armements français.

Cette reconversion de l'économie a été facilitée par les aides de l'Etat et de la collectivité territoriale. Par ailleurs, le Canada et la France sont enfin parvenus à un accord, à la fin de 1994, en matière de pêche maritime, prévoyant un accès des pêcheurs français aux eaux canadiennes dont les effets ne se feront sentir que lorsque les stocks de poissons seront reconstitués et les moratoires levés pour certaines espèces.

E. MAYOTTE

1. La situation économique et sociale obérée par une démographie non maîtrisée

La progression du chômage a atteint 35 % en 1994, du fait d'une croissance démographique qui devrait se traduire par un doublement de la population d'ici quinze ans et concerne tout particulièrement les jeunes et les femmes sans formation et sans expérience professionnelle.

Si le salaire minimum a enregistré une augmentation de 10,22 %, du fait notamment d'un mouvement de grève générale lancé en février 1993, celui-ci reste inférieur de près de 60 % par rapport aux DOM.

Enfin, la récente crise comorienne ne peut qu'inciter à doter la collectivité territoriale de Mayotte d'un cadre institutionnel stable et des moyens d'un développement économique.

2. Les principaux secteurs économiques

a) Le secteur agricole

L'agriculture reste orientée vers l'autosubsistance mais les exportations de vanille et d'ylang-ylang (distillat destiné à la parfumerie) ont progressé environ de 10 % après trois années de baisse.

Un plan de redressement a été engagé par ailleurs en faveur de la coopérative pour la promotion de l'élevage, celle-ci bénéficiant en outre d'une aide en capital de 360.000 francs de la collectivité territoriale.

b) Le secteur de la pêche

Depuis 1991, Mayotte bénéficie du soutien de l'IFREMER pour contribuer au développement de la pêche. Cependant les résultats obtenus apparaissent décevants du fait d'une exploitation intensive du lagon qui oblige les pêcheurs à acheter de nouvelles embarcations susceptibles de s'éloigner des côtes.

c) Le secteur du BTP

Le bâtiment devrait bénéficier de perspectives favorables tandis que l'intensification de l'effort en faveur des plus défavorisés en matière de logement, devrait s'accompagner dans les années à venir d'un élargissement du parc de logements intermédiaires.

L'activité du secteur devrait également être soutenue par la construction de bâtiments publics, notamment concernant les établissements scolaires.

d) Le tourisme

En dépit d'une progression constante, le tourisme ne connaît pas le développement attendu, du fait notamment du coût des liaisons aériennes, de capacités d'hébergement insuffisantes et de la concurrence des pays voisins.

II. LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES TOM

Avec 1,07 milliard de francs pour 1996, la progression de plus de 11 % des crédits du ministère de l'outre-mer consacrés aux TOM dissimule en fait une faible augmentation de ceux-ci à structures constantes.

En effet, le rapatriement au sein de ce budget des crédits consacrés aux chantiers de développement local, au service militaire adapté en Polynésie, aux fonctionnaires du corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française, relativise ce taux de progression.

Il convient par ailleurs de rappeler que le fascicule de l'outre-mer ne rassemble qu'une part des crédits consacrés aux TOM qui s'élèveront pour 1996 à 10,38 milliards de francs.

A. UNE NOUVELLE PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Les crédits consacrés aux TOM sont désormais regroupés autour de trois agrégats : développement social et économique, administration générale et collectivités.

Leur part respective est de 60,8 %, 27,6 % et de 11,6 % du total de ces crédits qui sont retracés dans le tableau ci-après :

(DO = CP : en milliers de francs)

	1995	1996	Evolution en %
Administration générale	230 685	293 641	27,29
Collectivités locales	109 249	124 763	14,2
Développement social et économique	621 507	652 038	4,91
TOTAL	961 441	1 070 442	11,33

Cette présentation se substitue aux cinq actions existant dans le passé : services déconcentrés, collectivités locales, action sociale et culturelle, action économique et recherche.

Compte tenu des transferts de crédits en provenance des ministères de l'intérieur, de la défense et du travail, et à structure constante, la progression des crédits relevant de l'administration générale est de 3,4 % tandis que ceux consacrés au développement social et économique se réduisent de 1,52 %.

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FIDES

Le fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES) est régi par le décret n° 92-758 du 4 août 1992 modifié par le décret n° 94-273 du 30 mars 1994. Les ressources du fonds proviennent des crédits ouverts au budget qui sont répartis en deux sections : une section générale, regroupant les interventions du fonds relevant de l'action directe de l'Etat et une section territoriale, regroupant les interventions du fonds relevant des compétences des territoires.

En outre, la loi référendaire du 9 novembre 1988 a créé, au sein du FIDES, un fonds d'équipement et de promotion de la Nouvelle-Calédonie (FEPNC) qui est alimenté par le virement du chapitre 68-93 « actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie ».

1. La section territoriale

Cette section, classée désormais sous l'agrégat collectivités locales voit ses autorisations de programme (5 millions de francs) diminuer de 50 % tandis que les crédits de paiement augmentent de 70 % pour atteindre 8,5 millions de francs.

La répartition entre les territoires s'établit ainsi qu'il suit :

- Polynésie française : 2,1 millions de francs
- Nouvelle-Calédonie : 1,9 million de francs
- Wallis-et-Futuna : 1 million de francs.

2. La section générale

La section générale du FIDES classée désormais dans l'agrégat développement économique et social voit ses crédits diminuer de 5 % : ceux-ci s'élèvent à 180 millions de francs en autorisations de programme et à 182,85 millions de francs en crédits de paiement. Cette section permettra de financer le contrat de développement de la Polynésie pour 122,05 millions de francs, l'équipement des communes (15 millions de francs), l'achat de terres en Nouvelle-Calédonie (6 millions de francs) et la convention de développement signée le 2 mars 1995 à Wallis-et-Futuna (11 millions de francs).

3. Les actions spécifiques à la Nouvelle-Calédonie

Les crédits consacrés aux actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie diminuent de 0,25 % en autorisations de programme mais progressent de plus de 2 % en crédits de paiement.

Le fonds d'équipement et de promotion de la Nouvelle-Calédonie (FEPNC) créé au sein du FIDES regroupe une partie des crédits consacrés à ce territoire, auquel il convient d'ajouter les subventions de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier et l'équipement des communes qui figurent dans la section générale du FIDES pour avoir une vision complète de l'effort de l'Etat. Une nouvelle présentation budgétaire permettrait d'identifier plus clairement l'ensemble des crédits destinés au territoire.

Ces crédits sont destinés à financer les contrats de développement pour la période 1993-1998, d'assurer les charges d'enseignement primaire et d'assistance médicale et de poursuivre les actions de formation des cadres et des jeunes stagiaires pour le développement.

C. LES INSTRUMENTS CONTRACTUELS DU DÉVELOPPEMENT

1. Pour la Polynésie française

a) Le contrat de développement de 1994

Le contrat de développement signé le 4 mai 1994 a remplacé le contrat de plan définissant pour la période 1989-1993 les orientations de la politique de développement de la Polynésie française. Ce contrat de développement autorise notamment une différenciation des taux de participation de l'Etat et du territoire en fonction des opérations financées. Son montant global -2,9 milliards de francs sur cinq ans- reste pour moitié à la charge de l'Etat. Les trois principaux objectifs du contrat de développement sont le développement économique (776 millions de francs), l'équipement du territoire et son désenclavement (1.448 millions de francs) et l'amélioration de la couverture sanitaire et de l'insertion sociale (658 millions de francs).

b) Le contrat de ville de Papeete

Ce contrat a été signé le 30 août 1994 et concerne les six communes de l'agglomération de Papeete. Il prévoit une participation de l'Etat de 100 millions de francs, dont 62 millions en provenance du FIDES, les communes et le territoire s'engageant respectivement pour 23,4 et 0,825 millions de francs. Les partenaires ont décidé d'utiliser dans ce cadre une part importante des crédits du logement prévus par le contrat de développement. Les actions financées par le contrat de ville concernent la prévention de la délinquance et l'insertion des jeunes, le logement social et les aménagements urbains et la réorganisation des transports urbains.

2. Pour la Nouvelle-Calédonie

Depuis la loi référendaire de 1988, le développement économique relève de la compétence des provinces et les aides de l'Etat sont octroyées par une structure démembrée du FIDES, le FEPNC.

a) Les contrats de développement pour 1993-1997

La mise en place des contrats de développement couvrant les années 1993-1997 s'est accompagnée d'une hausse sensible des dotations, puisque celles-ci s'élèvent à 3,2 milliards de francs contre 1,7 milliard de francs pour la période précédente. La participation de l'Etat, des provinces et des autres partenaires représente respectivement 43,6 %, 35,6 % et 20,6 % comme en témoigne le tableau ci-après :

CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT 1993-1997

(en millions de francs)

	Financement de l'Etat	Financement de la province	Autres	Total
Province Sud	421,5	482,6	603,8	1 508
Province Nord	675,9	496,5	-	1 172
Province des Iles Loyauté	314	174	62	550
TOTAL	1 411,4	1 153,1	665,8	3 230

La province sud a axé ses priorités sur l'aménagement du territoire, tout comme la province nord, et sur l'amélioration des conditions de vie des habitants de Nouméa, tandis que la province des îles Loyauté a défini 24 opérations allant des productions agricoles aux équipements sportifs.

b) La convention Etat-territoire

La deuxième convention Etat-territoire conclue pour les années 1993-1997 porte sur six programmes pour un montant total de 410 millions de francs, dont 224 millions à la charge de l'Etat et 185 à celle du territoire. Sont concernés un programme de formation professionnelle, la rénovation du centre hospitalier territorial, la poursuite du programme d'électrification rurale commencée en 1983, l'aide aux communes pour l'équipement et la poursuite du programme d'équipement téléphonique en milieu rural.

c) Le contrat de ville avec Nouméa

Le contrat de ville signé entre l'Etat et la ville de Nouméa pour une période de cinq ans (1993 à 1997) a pour objectif de parvenir à un rééquilibrage interne de la ville. Les actions programmées par le contrat de ville s'orientent autour de la reconquête des quartiers défavorisés, la refonte des transports en commun, l'aménagement urbain, la prévention de l'exclusion des jeunes et la violence urbaine.

Le montant des opérations est évalué à 1,5 milliard de francs.

D. LE BILAN DE LA DÉFISCALISATION DANS LES TOM

Les dispositions contenues dans l'article 22 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, dite « loi Pons » a constitué pour les territoires d'outre-mer un important dispositif d'incitation à l'investissement.

De 1987 à 1990, la défiscalisation a surtout joué dans deux domaines : l'hôtellerie et le transport (Air Calédonie, Air Tahiti). L'une des réalisations les plus importantes a été le navire de croisière « Club Med ».

1. Le nombre de dossiers déposés en 1992

Les modifications intervenues en 1992 ont entraîné un fort accroissement du nombre des dossiers déposés et selon le rapport au Parlement sur les conditions de mise en oeuvre de l'agrément pour l'année 1992, le bilan de la défiscalisation dans les TOM est le suivant :

- 12 dossiers de demandes de défiscalisation ont été établis pour la Polynésie et 9 pour la Nouvelle-Calédonie : 5 agréments ont été accordés en Polynésie et 2 en Nouvelle-Calédonie.

Le montant des investissements défiscalisés en Polynésie est de 174,24 millions de francs répartis ainsi qu'il suit :

- 142,33 millions de francs dans le secteur du transport ;
- 31,917 millions de francs dans le secteur des énergies nouvelles.

Le montant des investissements en Nouvelle-Calédonie est de 524 millions de francs ainsi répartis :

- 456,5 millions de francs (hôtellerie) ;
- 67,5 millions de francs (tourisme).

2. Le nombre de dossiers déposés en 1993

Le nombre de dossiers reçus en 1993 est en hausse notable pour la Polynésie (20) et en baisse pour la Nouvelle-Calédonie (4).

Les secteurs concernés sont, pour la Polynésie, l'hôtellerie, représentant près de la moitié du montant total des investissements dont la défiscalisation est sollicitée (1,2 milliard de francs), puis les bateaux de plaisance, la pêche et le transport aérien, sensiblement au même niveau d'investissement (160 millions de francs).

Pour la Nouvelle-Calédonie, les secteurs bénéficiaires seraient celui des transports et de la plaisance, pour un montant total inférieur à 80 millions de francs.

3. Le nombre de dossiers déposés en 1994

Le nouveau dispositif de défiscalisation a connu son plein effet en 1994 : 16 dossiers de demande ont été reçus pour la Polynésie et 6 pour la Nouvelle-Calédonie.

4. Les perspectives pour l'année 1995

Au 30 juin 1995, les dossiers de demande déposés se ventilaient ainsi qu'il suit :

- Nouvelle-Calédonie : un dossier dans le secteur de l'hôtellerie pour un investissement de 105 millions de francs ;

- Polynésie-française : sept dossiers, dont deux pour les transports aériens (148,5 millions de francs), deux dans le domaine de l'aquaculture (66,1 millions de francs), un dans le secteur de l'hôtellerie (17,3 millions de francs) et deux projets industriels (26,3 millions de francs) ;

- Wallis-et-Futuna : un dossier pour un investissement concernant des bateaux de plaisance (56,2 millions de francs).

III. LES AIDES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT

La politique de développement de la Communauté en faveur des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) résulte de la décision d'association du conseil du 25 juillet 1991 qui a été conclue pour une durée de dix ans.

Le renouvellement du cadre de l'association a permis de renforcer la coopération financière et technique ainsi que le partenariat avec les autorités locales de ces pays et territoires.

A. LES AIDES DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT AUX PROJETS TERRITORIAUX

Une concertation accrue entre les différents bailleurs de fonds (FED, Etats, territoires), a été développée pour améliorer l'efficacité de projets nécessairement complexes, portant en priorité sur les équipements de base et les infrastructures de communication.

1. Les aides accordées aux TOM et aux collectivités territoriales françaises d'outre-mer

a) Mayotte

Compte tenu de forts besoins en équipements, l'action prioritaire retenue a porté sur l'interconnexion des réseaux d'alimentation en eau.

La contribution du FED à ce projet a été de 6,7 millions d'écus.

b) St-Pierre-et-Miquelon

Les infrastructures de communication (piste aérienne) ont absorbé la totalité de la dotation de la collectivité, soit 3,4 millions d'écus.

c) Polynésie française

Les activités de production et de valorisation des ressources locales ont formé l'essentiel du programme de développement et deux projets d'investissements ont concerné les ressources halieutiques :

- un projet de flottille de pêche hauturière dont l'objectif est de permettre le rééquilibrage des bases de l'économie du territoire au profit du secteur primaire tourné vers l'exportation et la création d'activités viables dans les archipels. L'apport du VIIème FED pour un montant de 1,47 million d'écus (hors reliquats VIème FED) permettra la construction de cinq thoniers polyvalents ;

- un projet de développement de la perliculture intégrant un programme de recherche visant l'amélioration de la qualité perlière et des actions de promotion commerciale pour élargir les débouchés à l'exportation, notamment vers le marché européen.

Le développement du tourisme participe également de la diversification des activités en Polynésie française : le choix du projet d'assainissement des eaux à Outumaoro, dans la zone de Punaa a été commandé par la nécessité d'améliorer le cadre de l'environnement : la part du FED à ce projet a été de 10,4 millions d'écus.

d) Nouvelle-Calédonie

La programmation a porté sur trois projets répartis dans les trois provinces :

- développement de l'aquarium de Nouméa (4,35 millions d'écus) ;

- construction de la route Koné-Tiwaka (3,95 millions d'écus) ;

- constructions scolaires aux Iles Loyauté (2,375 millions d'écus, le reliquat de l'enveloppe étant affecté à des projets de formation).

2. Les concours de la Banque européenne d'investissement

La BEI participe au financement des projets et programmes dans les domaines de l'industrie, des infrastructures et dans l'agro-alimentaire.

La BEI accorde deux sortes de prêts :

- les capitaux à risques (25 millions d'écus) peuvent prendre la forme de prêts subordonnés (dont le remboursement n'intervient qu'après le règlement des autres créances) et conditionnels (dont les taux d'intérêt et les modalités de remboursement varient en fonction des résultats atteints). L'octroi de capitaux à risques peut revêtir des prises de participation directes dans le capital des entreprises ou d'intermédiaires financiers.

- les prêts consentis sur ses ressources propres (25 millions d'écus) qui sont assortis d'une bonification d'intérêt de 4 %.

B. UN ÉLARGISSEMENT DES MOYENS D'INTERVENTION DU FED

Le dispositif d'aide du VIIème FED s'est traduit par un élargissement de la gamme des moyens d'intervention.

1. La libéralisation du régime commercial

La coopération commerciale entre la CEE et les PTOM reposait déjà sur un système de préférences commerciales ouvert. La libéralisation du régime commercial a été poussée encore plus loin, par l'octroi de nouvelles concessions sur les produits d'origine tierce qui bénéficient à l'entrée sur le marché communautaire d'exonérations totale ou partielle de taxes.

L'ouverture unilatérale des échanges permet aux PTOM d'autre part, de garder la maîtrise de leur politique de tarification externe, la seule contrainte imposée tenant au principe de non-discrimination. Ils conservent ainsi la pleine liberté de pouvoir négocier des concessions réciproques avec les Etats voisins environnants : accords phytosanitaires passés par la Nouvelle-Calédonie avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour l'exportation de viande, accords de pêche entre la Polynésie française et le Japon...

2. La coopération régionale

Le développement de la coopération régionale est un des thèmes privilégiés par la décision d'association, du fait du rôle reconnu aux échanges dans l'essor et la revitalisation du tissu économique. La Communauté peut apporter son soutien à la création et à l'expansion de tout type d'industries viables que les autorités des PTOM considèrent comme importantes.

3. Les mécanismes de compensation et de soutien

Dans le domaine des produits de base agricole et minier, les mécanismes de compensation et de soutien que sont le STABEX et le SYSMIN conservent pour la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie un grand intérêt puisqu'ils en sont potentiellement les seuls PTOM bénéficiaires.

La couverture des risques offertes par le STABEX obéit à la même logique de compensation de la baisse des recettes d'exportation affectant des produits de base agricole. Face à l'instabilité des cours mondiaux du coprah, cet instrument d'aide a recouvré son utilité pour les finances locales du territoire en permettant le rétablissement des termes de l'échange.

A la différence du STABEX, « la facilité spéciale pour les produits miniers » est un mécanisme d'intervention structurelle, fondé sur l'objectif de viabilité, qu'il s'agisse de restaurer la compétitivité des capacités de production des sites ou de soutenir des activités de diversifications.

Les interventions préventives du SYSMIN, ou celles orientées vers la restructuration de l'économie, nécessitent par ailleurs une plus grande rigueur dans la conditionnalité des transferts.

C. L'IMPORTANCE DES AIDES APPORTÉES AUX PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER FRANÇAIS PAR LE VIIÈME FED

1. Les actions financées par le VIIème FED

Alors que les aides accordées à l'ensemble des PTOM par le FED pour des actions de développement économique et social s'élevaient à 165 millions d'écus, les programmes indicatifs qui mobilisent 86 millions d'écus bénéficieront à la France à hauteur de 40,2 millions d'écus, aux Pays-Bas pour 30,3 millions d'écus et à la Grande-Bretagne pour 15,5 millions d'écus.

Pour les six PTOM français, la clé de répartition retenue a été la suivante :

Territoire/collectivité	Répartition VIe FED	Répartition VIIe FED	% augmentation	Répartition reliquat VIe FED	% augmentation
Polynésie française	8,25	13,1	58,8	-	-
Nouvelle-Calédonie	7,85	12,5	59,2	-	-
Wallis-et-Futuna	3,25	4,6	41,5	= 0,5 = 5,1	56,9
St-Pierre-et-Miquelon	2,60	3	15,3	+ 0,4 = 3,4	30,7
Mayotte	4,25	6,7	57,6	+ 0,4 = 7,2	60,9
Terres Australes et Antarctiques françaises	0,3	0,3	0	-	-
Total	26,50	40,20	52,3	+1,4=41,6	53,3

On remarque que les 1,4 million d'écus reliquat du VIe FED ont été attribués en majeure partie (1 million d'écus) aux PTOM classés par la CEE comme « les moins développés ». Wallis-et-Futuna et Mayotte ont ainsi bénéficié de 500.000 écus supplémentaires. Les 400.000 écus attribués à St-Pierre-et-Miquelon permettent quant à eux de compenser un taux d'augmentation qui aurait été trop faible par rapport à la moyenne enregistrée (15,3 % contre 53,2 %).

Au total, la programmation du VIIème FED aura apporté 47,16 millions de francs à Mayotte, près de 106 millions de francs à la Nouvelle-Calédonie, 97,8 millions de francs à la Polynésie française, 22,27 millions de francs à St-Pierre-et-Miquelon et 33,4 millions de francs à Wallis-et-Futuna.

2. Les perspectives pour le VIIIe FED

Le Conseil européen de Cannes a décidé en juin 1995 du montant du VIIIe FED (1996-2000). Celui-ci est d'un montant de 165 millions d'écus pour les PTOM, plus 35 millions d'écus de ressources propres de la BEI. A priori, environ 115 millions d'écus devraient être consacrés à l'aide programmable. La Commission communiquera une proposition de répartition de cette aide au troisième trimestre 1995.

D. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFLEXION SUR L'AVENIR DES RELATIONS ENTRE LES PTOM ET L'UNION EUROPÉENNE

Si ces territoires et collectivités d'outre-mer bénéficient d'un régime d'association relativement satisfaisant, celui-ci reste très inspiré de celui des Etats d'Afrique-Caraïbe-Pacifique (ACP) et ne prend pas totalement en compte leur spécificité.

Les habitants des PTOM sont en effet des citoyens européens qui doivent bénéficier d'un traitement comparable à celui des ressortissants de la Communauté, tout en préservant leurs spécificités.

A cet égard, la proposition d'extension de certains programmes d'initiative communautaire, formulée par la Commission, constitue un progrès.

La Conférence intergouvernementale de Madrid de 1996 devrait cependant aller encore plus loin en réexaminant les principes des relations entre les PTOM et l'Union européenne, aussi bien sur le plan juridique qu'en termes financiers.

*

* *

Au terme de ces développements qui confirment cette année encore la difficulté d'appréhender, au vu des documents budgétaires, la réalité de l'effort consenti en faveur de l'outre-mer, et la nécessité de disposer d'un instrument plus lisible d'évaluation de cet effort notamment au regard de l'emploi et du développement économique, une observation générale s'impose : l'outre-mer est à la fois bénéficiaire et dans une certaine mesure, victime, des modalités de l'aide importante qui lui est apportée au titre de la solidarité nationale.

Afin de sortir de la situation de relative assistance qui découle d'un système d'aides ponctuelles et trop exclusivement orientées vers le social au détriment d'un développement économique soutenu, les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer se doivent de jouer d'abord la carte de l'Europe et clarifier leurs rapports avec l'Union européenne dans le respect de leurs spécificités.

Une telle perspective ne peut nécessairement que s'inscrire dans la durée et nécessite la définition d'une véritable stratégie de développement qui s'engagerait au moins pour deux décennies.

L'élaboration d'un système d'évaluation précis des aides de toute nature accordées à l'outre-mer, et de leurs incidences sur son développement constitue le préalable à la définition de cette stratégie.

*

* *

Sous réserve de ces observations, qui avait conduit votre rapporteur pour avis à s'en remettre à la sagesse du Sénat sur ce projet de budget, votre commission a décidé, compte tenu de l'effort budgétaire maintenu, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'outre-mer pour 1996.

AUDITION DU MINISTRE

La commission a procédé, le jeudi 9 novembre 1995, à l'audition de **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué à l'outre-mer, sur le projet de loi de finances pour 1996.**

M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué à l'outre-mer, a tout d'abord présenté le projet de budget de son ministère.

Compte tenu de la contrainte budgétaire imposée par l'exigence de la réduction des déficits publics, les priorités budgétaires du ministère de l'outre-mer sont marquées par le développement des interventions en faveur de l'emploi, la recherche d'une politique active en faveur du logement social dans les DOM, le respect des engagements contractuels de l'Etat et la préservation des moyens logistiques du ministère.

Le ministre délégué à l'outre-mer a ensuite indiqué que les crédits consacrés à l'outre-mer passaient de 2,46 à 4,903 milliards de francs hors recherche, soit une majoration de 106 % par rapport au budget voté de 1995.

Cette progression s'explique en premier lieu par les mesures de transfert concernant, d'une part, la créance de proratisation du revenu minimum d'insertion (RMI) dans les départements d'outre-mer (872 millions de francs) et, d'autre part, la ligne budgétaire unique (LBU) en faveur du logement social dans les DOM (1.173 millions de francs en autorisations de paiement et 632 millions de francs en crédits de paiement).

Elle résulte en second lieu de la montée en régime du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM), qui s'élèvera à 1.060 millions de francs en année pleine.

Cette modification de la structure budgétaire souligne le rôle d'impulsion et d'animation joué par le ministère en faveur de l'outre-mer.

Le ministre délégué à l'outre-mer a estimé que le projet de budget avait pour ambition première de stimuler l'emploi et l'insertion dans les départements d'outre-mer.

Le FEDOM, qui a pour objet de regrouper l'ensemble des actions en faveur de l'emploi et de l'insertion dans les départements d'outre-mer

(1.060 millions de francs) en 1996, comprend en particulier la consolidation des mesures de transfert opérées en 1995 et la montée en puissance de ces mesures en 1996, l'incidence de l'alignement du SMIC sur certains contrats en faveur de l'emploi, ainsi que l'alignement de la prime des contrats d'accès à l'emploi sur les nouveaux contrats initiative-emploi. Le FEDOM sera abondé en cours d'année de la part « insertion » de la créance de proratisation (175 millions de francs).

Quant à la dotation relative aux chantiers de développement dans les territoires d'outre-mer (40 millions de francs), le ministre a précisé qu'elle était transférée sur le budget de l'outre-mer et que les collectivités pourraient, grâce à ces fonds, ouvrir des chantiers qui offriront des emplois.

Le ministre délégué à l'outre-mer a relevé que les crédits relatifs à la créance de proratisation (part logement) et à la LBU permettraient d'améliorer l'efficacité de la politique du logement social. Il est en effet essentiel, a-t-il noté, de favoriser le logement dans les départements d'outre-mer, car il est très difficile d'y trouver un emploi lorsque l'on n'y dispose pas d'un logement. La politique du logement doit en conséquence mieux prendre en compte les besoins de la population, notamment lorsque les propriétaires souhaitent réaliser par eux-mêmes les travaux de mise aux normes, d'autant que les habitants sont très attachés au logement individuel, et que l'on a des difficultés à procéder à des opérations de réduction de l'habitat insalubre (RHI) dans les centres urbains.

Plusieurs chiffres montrent, en outre, a-t-il relevé, que la consommation de la LBU est élevée à la Réunion mais qu'elle n'atteint que 50-60 % dans d'autres départements. Plus globalement se pose le problème de la consommation assez faible des crédits d'investissement (17 % à la Martinique au mois d'août) : il est nécessaire d'obtenir une plus grande flexibilité en la matière, et une meilleure utilisation des possibilités offertes par la LBU.

En ce qui concerne l'octroi du prêt à taux zéro dans les départements d'outre-mer, le ministre délégué à l'outre-mer a indiqué que ses services réfléchissaient à une formule plus adaptée à la situation de ces départements. A la Réunion, en particulier, le prêt pourrait répondre à une demande de logement intermédiaire.

M. Jean-Jacques de Perretti, ministre délégué à l'outre-mer, a enfin précisé que dans le cadre d'un budget de reconduction pour les autres lignes budgétaires, le projet de budget 1996 préservait les moyens d'action et d'intervention du ministère et assurait le respect des engagements de l'Etat.

D'une part, les moyens de fonctionnement sont reconduits (+ 2,30 %) alors que la lettre de cadrage prévoyait une baisse de 8 %.

D'autre part, s'agissant du fonds d'investissement des départements d'outre mer (FIDOM) et du fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires outre-mer (FIDES), la mobilisation des moyens de paiement permettra à l'Etat d'assurer l'exécution des engagements contractuels. En 1996, le FIDOM et le FIDES bénéficieront respectivement d'une dotation de 310 millions de francs et 180 millions de francs en autorisations de programme et de 365 millions de francs et 183 millions de francs en crédits de paiement.

La dotation d'investissement de 390 millions de francs en autorisations de programme et 370 millions de francs en crédits de paiement, allouée à la Nouvelle Calédonie, permettra -a souligné le ministre délégué à l'outre-mer- de mettre en oeuvre les engagements pris dans le cadre du contrat de développement et des accords de Matignon.

Concluant son exposé liminaire, le ministre délégué à l'outre-mer a rappelé que l'opération lancée sur le terrain sous le nom « d'assises de l'égalité sociale active » qui est relative au développement des départements d'outre-mer suit son cours, sous l'autorité des préfets, afin de définir un certain nombre de priorités. Cette procédure va dans le sens de l'engagement en faveur de l'égalité sociale pris par le Président de la République.

Il a enfin indiqué que des opérations telles que le port en eaux profondes de Mayotte, qui permettra d'approvisionner la zone des Comores, permettraient d'accélérer le développement économique, et devaient être favorisées dans la mesure où elles concrétisent dans les faits la politique du Gouvernement.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis du budget de l'outre-mer, a d'abord insisté sur les problèmes de lisibilité d'un budget qui ne permet pas d'appréhender de manière satisfaisante les efforts de l'Etat en faveur de l'outre mer.

Il a ensuite souhaité obtenir des précisions sur les conséquences des mesures sociales d'alignement, notamment du SMIC, sur le développement économique des DOM.

Il a insisté sur l'importance du rattrapage à effectuer dans le domaine du logement social et sur la nécessité de renforcer l'activité agricole aux Antilles, notamment par le maintien de l'organisation commune des marchés (OCM) bananes et la diversification de productions telles que celle du melon qui est concurrencée par des producteurs français installés dans la République dominicaine ; un plan de développement agricole devrait ainsi être adopté pour la décennie à venir, tandis que la spécificité de l'outre-mer devra être réaffirmée par rapport aux pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) dans les négociations à venir.

Il a en outre rappelé que la défense de l'environnement et une politique d'assainissement constituaient un grand chantier pour l'avenir qui pourrait être financé par une désaffectation plus importante de la dotation du fonds d'investissement en faveur des routes et des transports (FIRT).

Il a également souligné les effets pervers de la disparité de salaire existant entre le secteur public et le secteur privé et a souhaité que les sommes consacrées à la sur-rémunération des agents publics soient réorientées vers le développement économique. Il s'est, enfin, enquis des modalités de la reconversion économique envisagée par le Gouvernement en Polynésie française et à St-Pierre-et-Miquelon et de l'avenir des relations entre les TOM et l'Europe dans un système qui ne désavantagerait pas ces derniers par rapport aux pays ACP.

En réponse au rapporteur pour avis, **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'outre mer**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- si les crédits du ministère ne regroupaient que 10 % des moyens accordés par l'Etat à l'outre-mer, il ne serait sans doute pas opportun de regrouper ceux ci dans un budget unique, le « jaune » récapitulant par ailleurs l'ensemble des actions budgétaires ;

- il serait souhaitable de procéder à une évaluation de l'efficacité de ces crédits sur le développement économique de l'outre-mer ;

- les mesures de rattrapage prises en matière sociale sont assorties de mesures d'accompagnement (exonérations de cotisations sociales prévues par la « loi Perben », extension des mesures sur les bas salaires) susceptibles d'être étendues à d'autres secteurs d'activité selon des orientations qui seront examinées lors des prochaines assises de l'égalité sociale active ;

- des formules de défiscalisation pourraient être appliquées aux constructions réalisées par les collectivités locales et aux investissements en matière d'assainissement ;

- l'aide accordée au transport maritime de bananes et la mise au point d'un plan en faveur des petites et moyennes entreprises participent d'un dispositif économique d'accompagnement qui n'est pas encore bouclé ;

- le fonds de péréquation des transports aériens s'appliquera au transport inter-îles, notamment dans la zone des Antilles et de la Guyane ;

- l'application de l'OCM bananes fera l'objet d'une vigilance particulière du Gouvernement, compte tenu notamment des critiques croisées dont cette organisation est l'objet de la part des Etats Unis, de l'Allemagne et de la Commission de Bruxelles ; à cet égard, il convient de maintenir un équilibre fragile sur les quotas et les certificats d'importation des différents

opérateurs, qui est par ailleurs menacé par la chute des prix et une surproduction due en partie à la fraude ;

- le problème de la filière melon devrait faire l'objet d'un examen avec l'OEADOM et avec le ministère de l'agriculture ;

- la perspective d'affecter une part supplémentaire de la dotation du FIRT à la protection de l'environnement n'est pas exclue et pourrait faire l'objet d'une étude plus approfondie ;

- le problème de la disparité des salaires entre le secteur public et le secteur privé doit d'abord être abordé avec les intéressés eux-mêmes, notamment dans le cadre des assises de l'égalité sociale active, étant entendu que la question de la sur-rémunération concerne aussi la fonction publique territoriale, les banques et les assurances et représentent 6 milliards de francs pour l'ensemble des DOM, qui pourraient progressivement être redistribués pour créer des emplois ; cette situation se traduit notamment par une asphyxie des collectivités locales et par un recours excessif de celles-ci à des agents contractuels ;

- si le caractère ultrapériphérique des DOM a déjà été reconnu par le traité de l'Union européenne, la reconnaissance de la spécificité des TOM devrait faire l'objet d'un memorandum tendant à mieux les distinguer des pays ACP ;

- la reconversion de l'économie polynésienne résultera d'abord d'un maintien des flux financiers liés au centre d'expérimentation du Pacifique jusqu'en 2006, après l'arrêt des expérimentations nucléaires ; il conviendra de les évaluer et de les orienter vers des activités nouvelles, notamment le tourisme qui pâtit d'un sous-équipement chronique, le bâtiment et les travaux publics, la protection de l'environnement ainsi que le renforcement des forces de souveraineté affectées à la police des pêches.

M. Edmond Lauret s'est inquiété des incidences de la création des agences départementales d'insertion qui pourraient concurrencer et faire disparaître certaines entreprises du secteur privé et d'une «fonctionnarisation» de ces nouvelles structures. Il a par ailleurs souhaité que la formule des prêts au logement à taux zéro soit adaptée aux DOM, notamment à la Réunion où existe une forte demande en ce domaine, et que le régime de la défiscalisation qui a révélé ses limites soit rendu plus efficace. Il a enfin souligné que le plan export à la Réunion devrait concerner les produits agricoles, plutôt que les produits manufacturés et dénoncé les ententes entre compagnies aériennes qui se traduisent par un coût du fret trop élevé par rapport à des pays voisins comme l'Afrique du sud, le Kenya ou l'île Maurice et par une concurrence des produits agricoles sud-africains.

Mme Lucette Michaux-Chevry a estimé, pour sa part, qu'il convenait de rechercher, plutôt que ce qui est susceptible de diviser la

population de l'outre-mer, ce qui la rapproche. Elle a, dans cette perspective, prôné une « politique d'égalité sociale active ».

Puis, elle a souligné les retards de développement constatés dans les DOM qui sont confrontés à la concurrence des autres îles des Antilles, au coût du transport dû au monopole de certaines compagnies aérienne et maritime, mais aussi à des blocages résultant de l'organisation des services de l'Etat. Elle a ainsi appelé de ses voeux une simplification et une clarification des procédures et des services administratifs et une administration plus proche des citoyens. Soulignant les apports positifs du dispositif de défiscalisation des investissements, elle a cependant estimé que les petits dossiers devraient être instruits au plan local.

Elle a souhaité que les départements des Antilles bénéficient d'un statut fiscal qui les aiderait à rivaliser sur le plan commercial avec les îles voisines, ce qui leur permettrait d'utiliser pleinement leurs équipements touristiques et leurs infrastructures.

Elle a également souligné les efforts accomplis par les fonds structurels européens tout en regrettant le retard enregistré dans le versement des aides.

Mme Lucette Michaux-Chevry a, par ailleurs, estimé que l'application intégrale de certains textes, par exemple concernant la titularisation des personnels de la fonction publique territoriale, accentuait les difficultés des collectivités locales qui ont par ailleurs multiplié à l'excès les emplois non qualifiés.

Elle a, enfin, exprimé sa confiance au Gouvernement et a salué l'effort de solidarité effectué en faveur de l'outre-mer, en particulier lors des événements dramatiques qui touchent régulièrement ces départements.

Répondant à ces observations, **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'outre-mer**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- le problème de la sur-rémunération dans le secteur public et de la titularisation des agents de la fonction publique territoriale devrait également être examiné avec les élus et son règlement à moyen terme suppose une volonté de supprimer certains abus hérités du passé ;

- une profonde aspiration au développement économique peut être constatée dans l'ensemble des départements et territoires d'outre-mer, à laquelle il convient de répondre par des actions adaptées ;

- la libre circulation dans les archipels est un problème fondamental et le développement d'infrastructures aéroportuaires est un élément essentiel pour maintenir sur place les populations jeunes ;

- les disparités fiscales dans la région des Antilles contribuent au déséquilibre des échanges entre les îles, mais l'Etat a cependant fait des efforts pour réduire le taux de la TVA dans les DOM, l'octroi de mer relevant pour sa part de la compétence des régions ;

- les dysfonctionnements entre administrations se traduisent notamment par une consommation partielle des crédits qui leur sont attribués, par exemple pour la ligne budgétaire unique en faveur du logement social : la relance du BTP aurait pu être ainsi financée par les quelques 600 millions de francs qui n'ont pas été consommés à ce titre ;

- le projet de loi relatif aux cinquante pas géométriques devrait prochainement être soumis à l'examen du Sénat ;

- le développement du potentiel touristique des DOM suppose la définition d'une approche cohérente qui relève par ailleurs de la compétence de la région ;

- la suppression de l'agrément pour la défiscalisation des petits investissements supposerait la mise en place d'un seuil, auquel le ministère de l'économie et des finances est opposé ; dans une perspective de développement économique, l'instruction des petits dossiers devrait cependant être déconcentrée ;

- le rattachement du ministère au Premier ministre devrait permettre d'accélérer les arbitrages et la mise en oeuvre des décisions concernant l'outre-mer.

*

* * *