

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1997, 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, Gérard César, Louis Minetti, vice-présidents ; Georges Berchet, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Moinard, secrétaires ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, 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 Emorine, Léon Fatous, Hilaire Flandre, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Guillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, 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, Jean Puech, 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, André Vallet, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 32) (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
.....	5
PREMIÈRE PARTIE LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	7
I. L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	7
A. LA MARTINIQUE : LES DIFFICULTÉS DU REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE	7
1. <i>La dégradation de la situation de l'emploi</i>	8
2. <i>Un climat économique général encore pessimiste</i>	8
3. <i>Mais des perspectives encourageantes dans des secteurs d'activité économique essentiels</i>	9
B. LA GUADELOUPE : UNE ÉCONOMIE TRÈS MARQUÉE PAR LES CONSÉQUENCES DES CYCLONES	10
1. <i>Le niveau élevé atteint par le chômage</i>	11
2. <i>Des secteurs économiques fragilisés</i>	11
C. LA GUYANE : STABILISATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE	12
1. <i>L'aggravation du chômage des jeunes</i>	12
2. <i>Une situation économique en cours d'assainissement</i>	13
D. LA RÉUNION : UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE	14
1. <i>Les difficultés du marché de l'emploi</i>	14
2. <i>L'amélioration du pouvoir d'achat</i>	15
3. <i>Une situation économique contrastée</i>	15
II. LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES DOM S'ATTACHE À LEUR DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	16
A. DE NOUVELLES ORIENTATIONS DÉFINIES LORS DES ASSISES DE L'ÉGALITÉ ET DU DÉVELOPPEMENT EN FÉVRIER 1996	16
1. <i>Consolider les acquis en matière économique</i>	17
2. <i>Promouvoir un tissu dense de petites et moyennes entreprises outre-mer</i>	18
B. DES ORIENTATIONS QUI SE RETROUVENT DANS LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES RETENUES POUR 1997	20
1. <i>La lutte pour l'emploi et l'insertion</i>	20
2. <i>Un effort maintenu en faveur du logement social</i>	23
3. <i>La poursuite d'une politique contractuelle axée sur l'aménagement du territoire</i>	26
III. L'ACCOMPAGNEMENT BUDGÉTAIRE PAR LE MAINTIEN DES MESURES DE DÉFISCALISATION	30
A. LE DISPOSITIF DE DÉFISCALISATION INSTITUÉ PAR L'ARTICLE 22 DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 11 JUILLET 1986	30
1. <i>Rappel du dispositif</i>	30
2. <i>Plusieurs mesures importantes ont été adoptées en 1995 et 1996 pour conforter le dispositif</i>	31

B. LE BILAN POSITIF DE LA LOI PONS DEPUIS 1986.....	32
1. Un outil conçu pour remédier aux difficultés structurelles de DOM.....	32
2. Une réelle efficacité pour les économies des DOM.....	32
3. Une « neutralité fiscale » pour les finances publiques.....	34
4. L'avenir du dispositif de la défiscalisation outre-mer.....	35
IV. LES DOM ET L'UNION EUROPÉENNE.....	35
A. L'AIDE EUROPÉENNE A TRAVERS LES FONDS STRUCTURELS.....	35
1. La réforme des fonds structurels pour 1994-1999 aboutit à un doublement de l'intervention communautaire.....	35
2. Le bilan à mi-parcours des réalisations financées sur les fonds structurels.....	36
B. LA SITUATION DE L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS (OCM) DE LA BANANE.....	38
1. L'économie générale de l'OCM de la banane.....	38
2. Situation du marché de la banane.....	39
3. Les remises en cause de l'OCM de la banane.....	41
4. Les négociations en cours résultant de l'élargissement de l'Union européenne.....	42
DEUXIÈME PARTIE LES TERRITOIRES ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER.....	45
I. L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES TERRITOIRES ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER.....	46
A. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE SE DONNE LES MOYENS DE LA STABILITÉ.....	46
1. L'évolution politique et institutionnelle propice à une relance de l'activité économique.....	46
a) La relance du pacte de progrès économique, social et culturel de 1994.....	46
b) Un cadre institutionnel rénové.....	47
c) La confirmation du maintien des flux financiers liés au centre d'expérimentation du Pacifique pendant dix ans.....	47
2. Une conjoncture économique et sociale peu favorable.....	49
a) Les principaux indicateurs.....	49
b) La situation de quelques secteurs d'activité.....	50
B. LA NOUVELLE-CALÉDONIE DEMEURE DANS L'INCERTITUDE.....	52
1. Une évolution politique et institutionnelle incertaine.....	52
a) Le statut de 1988.....	52
b) Le suivi du système mis en place en 1988.....	52
c) La conjoncture en 1996.....	53
2. Une année assez favorable pour le développement des activités en 1995.....	54
a) Les principaux indicateurs économiques et sociaux.....	54
C. UNE CONJONCTURE STABLE POUR WALLIS ET FUTUNA.....	57
1. La situation politique et institutionnelle.....	57
2. Le cadre du développement économique.....	58
3. Le développement économique en 1995.....	58
D. SAINT-PIERRE ET MIQUELON : LA RECHERCHE D'UNE RECONVERSION ET D'UNE DIVERSIFICATION.....	60
1. Les principaux indicateurs.....	60
2. Les secteurs d'activité essentiels.....	60

3. <i>Le point sur la situation du secteur de la pêche dans les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	61
E. MAYOTTE : UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE MARQUÉE PAR UNE DÉPENDANCE ACCRUE	63
1. <i>Une croissance marquée par une dépendance économique et financière</i>	63
a) <i>Une forte progression</i>	63
b) <i>Une forte dépendance économique</i>	64
2. <i>Les principaux secteurs d'activités</i>	65
II. LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES TOM	65
A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TOM	65
1. <i>L'approche minimaliste du bleu budgétaire</i>	65
2. <i>L'approche générale du « jaune budgétaire »</i>	66
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FIDES	67
1. <i>La section générale</i>	67
2. <i>La section territoriale</i>	68
3. <i>Les actions spécifiques à la Nouvelle-Calédonie</i>	69
C. LES INSTRUMENTS CONTRACTUELS	69
1. <i>Les contrats de développement de la Nouvelle-Calédonie</i>	70
2. <i>Le contrat de développement de la Polynésie</i>	72
3. <i>Les autres contrats</i>	72
D. LE BILAN DE LA DÉFISCALISATION	73
III. LES AIDES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT	74
A. LES AIDES DU FED AUX PROJETS TERRITORIAUX	74
1. <i>Les aides du FED aux projets territoriaux : une approche plus efficace et plus intégrée</i>	74
2. <i>Les concours de la BEI</i>	76
B. LA GAMME DES MOYENS D'INTERVENTION MISE EN OEUVRE PERMET DE COUVRIR TOUTES LES FORMES D'AIDE	76
1. <i>La coopération commerciale</i>	77
2. <i>La coopération régionale</i>	77
3. <i>Les produits de base agricole et minier</i>	78
C. BILAN ET AVENIR DES PROGRAMMES DU FED	78
1. <i>Bilan du VI^e FED (86-90)</i>	79
2. <i>Mise en oeuvre du VII^{ème} FED</i>	81
3. <i>Perspectives pour le VIII^o FED</i>	81
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE LORS DE L'EXAMEN DES CRÉDITS DE L'OUTRE-MER	83
EXAMEN EN COMMISSION	85

Mesdames, Messieurs,

Du bilan de l'année écoulée, on peut conclure que l'activité économique des départements et territoires d'outre-mer reste assez préoccupante, et reflète un sentiment d'attentisme des agents économiques.

La mise en place par les pouvoirs publics d'un ensemble d'incitations financières et fiscales à la création d'entreprises et le début de la mise en oeuvre des dispositions prévues dans les contrats de plan, de même que le doublement des fonds communautaires, ainsi que l'augmentation de la ligne budgétaire unique, n'ont pas encore produit d'effet significatif sur la situation économique des DOM.

Dans l'ensemble des DOM, le secteur du bâtiment-travaux publics continue de subir les conséquences des difficultés financières des collectivités locales qui, malgré le redressement de leur situation financière, n'ont pas encore repris leurs investissements au point de les porter aux niveaux atteints antérieurement.

Dans le domaine agricole, les résultats des campagnes sont contrastés : certes, la banane a connu une progression à la Martinique, mais moins forte que prévue. A la Guadeloupe, les exportations ont baissé. L'organisation commune de la banane est en proie à des attaques de plus en plus vives des États-Unis et de certains pays latino-américains mais également de certains États membres de l'Union européenne.

La situation de l'industrie sucrière des DOM reste dans l'ensemble fragile, même si on peut relever une certaine progression de la production à la Martinique et à la Réunion.

L'augmentation sensible du pouvoir d'achat des bénéficiaires du SMIC a eu des effets dans tous les DOM. Mais, c'est surtout à la Réunion que l'on a assisté à une vive relance de la consommation, notamment dans le secteur de l'automobile. Cependant, la recherche par les entreprises de gains de productivité, destinés à compenser la revalorisation rapide des plus bas salaires, a contrarié la création d'emplois.

L'économie des DOM reste en définitive caractérisée par des déséquilibres structurels ; malgré une croissance plus rapide qu'en métropole de la production, l'évolution de la consommation est plus forte que celle du PIB, entraînant une dégradation du taux de couverture des importations par les exportations.

De plus, la croissance rapide des rémunérations du fait de la politique d'égalité sociale et des effets de la contagion de la sur-rémunération des fonctionnaires place les DOM dans une position non concurrentielle non seulement vis-à-vis de leur environnement régional, mais également dans l'environnement européen, alors qu'il s'agit d'un débouché naturel.

Dans ce contexte économique fragile, les crédits demandés au titre de l'outre-mer atteignent, pour 1997, 4,86 milliards de francs, soit une reconduction des moyens de paiement inscrits dans la loi de finances initiale pour 1996.

En revanche, le total des autorisations de programmes diminue de 8,7 % pour être fixé à 1,95 milliards de francs.

Ce budget, tout en participant à la maîtrise des dépenses publiques engagés par le Gouvernement, cherche à traduire concrètement les engagements pris en matière d'emploi, de logement et de développement économique, dans le cadre des Assises de l'égalité sociale et du développement des départements d'outre-mer.

PREMIÈRE PARTIE

LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

I. L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

A. LA MARTINIQUE : LES DIFFICULTÉS DU REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE

La conjoncture économique du département a été marquée en début d'année 1996 par un ralentissement qui est à la fois le reflet du mouvement observé en métropole et la conséquence du long conflit du secteur bancaire. Ce phénomène s'est traduit par une activité réduite dans plusieurs secteurs et des difficultés pour de nombreuses entreprises. Sur le plan social, la situation du marché du travail n'a pas enregistré d'amélioration et le nombre d'allocataires du RMI a sensiblement augmenté. L'absence de créations nettes d'emplois depuis 1993 illustre la difficile adaptation des structures économiques face à la croissance de la population active.

Toutefois, les secteurs essentiels de l'économie locale affichent un certain dynamisme, tandis que pour d'autres, qui connaissent encore des difficultés, une inversion de tendance pourrait intervenir. C'est notamment le cas du secteur du BTP dont l'activité est fortement liée au niveau de la commande publique et donc aux investissements des collectivités locales.

1. La dégradation de la situation de l'emploi

Le nombre de personnes à la recherche d'un emploi a progressé de 4 % environ en un an, tandis que la durée moyenne de la quête d'un emploi a continué de s'allonger. L'indicateur de chômage est ainsi passé de 26,7 % en janvier 1995 à 27,9 % en janvier 1996. Il convient cependant de noter la diminution du nombre de jeunes au chômage, qui représente 15 % du nombre total des demandeurs d'emploi contre 17 % un an plus tôt.

Le nombre de bénéficiaires du RMI est sensiblement accru : la détérioration de la situation de l'emploi s'est traduite par une nouvelle progression du nombre d'allocataires du RMI (+ 13 %). Le montant des prestations versées par la caisse d'allocations familiales de Martinique a enregistré une hausse de 9 % en glissement annuel. La mise en oeuvre du volet insertion de la loi connaît toujours des difficultés, qui se traduisent par une réduction du nombre de contrats d'insertion signés en 1995.

2. Un climat économique général encore pessimiste

Les agents économiques font preuve d'attentisme : l'absence de perspectives claires de reprise de la demande constitue un frein aux décisions d'investissement des entreprises : l'encours des crédits à l'équipement octroyés par les établissements de crédits locaux s'est inscrit en repli de 9 % en glissement annuel au 31 décembre 1995 et le recul est plus important encore pour les crédits accordés aux entreprises, qui régressent de 12 % en un an.

Les productions agricoles traditionnelles marquent le pas : les exportations de produits végétaux autres que la banane se sont de nouveau inscrites en baisse. Il en a été de même pour les conserves d'ananas dont la production a régressé de 14 % par rapport à l'année précédente.

Néanmoins, la hausse modérée des prix à la consommation (+ 1,7 % après + 1,8 % en 1994) conjuguée à l'accroissement de certains salaires et plus particulièrement du SMIC a, semble-t-il, favorisé une reprise de la consommation des ménages en fin d'année. Cette reprise a par ailleurs été en grande partie financée par un recours accru au crédit : l'encours des crédits de

trésorerie aux particuliers accordés par les établissements de crédit locaux a ainsi progressé de 16 % entre décembre 1994 et décembre 1995.

3. Mais des perspectives encourageantes dans des secteurs d'activité économique essentiels

● Des résultats encourageants sont à noter en matière d'activité agricole :

- les exportations de bananes ont enregistré une forte croissance, en dépit des intempéries qui ont détruit une partie des bananeraies. L'année a été marquée par une chute sensible des cours, conséquence de l'offre excédentaire alimentée par des relèvements successifs des contingents de « banane dollar ». Par ailleurs, la qualité irrégulière de la production locale a également pesé sur les recettes. Toutefois, l'aide compensatoire attribuée au titre de la campagne 1995 (1,80 F/kg) devrait permettre aux producteurs locaux d'atteindre la recette de référence (3,87 F/kg). Il convient également de souligner l'extension récente des surfaces consacrées à la culture de la banane (de l'ordre de 1.000 hectares), au détriment d'autres cultures spéculatives et notamment de la canne à sucre ;

- la production de sucre s'est établie à plus de 8.000 tonnes en 1995, en progression de 10 % par rapport à la précédente campagne. Si certaines performances techniques de l'unité de production se sont améliorées, d'importants progrès de productivité sont encore attendus. De nouveaux investissements devraient être réalisés en 1996 (amélioration du matériel existant et augmentation du nombre de cuves de fermentation), financés par les assemblées locales et les fonds européens.

- En dépit de la baisse de la production de rhum, les ventes ont sensiblement progressé, tant en métropole (+ 50 %) que sur le marché local.

● L'évolution est satisfaisante dans plusieurs secteurs économiques

Cette évolution a été particulièrement sensible dans les industries agro-alimentaires, qui ont enregistré un niveau d'affaires soutenu, et dans le secteur automobile, comme en témoigne la progression de 9 % du nombre des immatriculations de véhicules neufs. En revanche, la reprise ne semble pas avoir pleinement profité à la grande distribution traditionnelle qui continue à pâtir de la concurrence des chaînes de distribution très économiques.

L'activité touristique a été jugée globalement satisfaisante par les professionnels. Le report de la clientèle traditionnelle du bassin méditerranéen a profité à l'hôtellerie qui a enregistré des taux d'occupation de l'ordre de 61 % en moyenne.

Dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, l'activité n'a guère évolué par rapport à l'année 1994 et s'est maintenue à un niveau globalement peu élevé.

Toutefois, certaines entreprises de travaux publics ont bénéficié de la poursuite de plusieurs chantiers importants, et les perspectives du secteur pour l'année 1996 paraissent plus optimistes. L'amélioration de la situation financière de la région devant enfin permettre à cette collectivité de restaurer sa capacité d'investissement.

SOLDE DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS DEPUIS 1992

Années	Importations	Exportations	Solde	Taux de couverture
1992	9 335,1	1 352,4	- 7 982,7	14,5 %
1993	8 836,5	1 092,6	- 7 743,9	12,4 %
1994	9 092,9	1 214,8	- 7 878,1	13,4 %
1995	9 806,0	1 202,0	- 8 604,0	12,3 %

(millions de francs)

(source : Ministère de l'Outre-mer)

B. LA GUADELOUPE : UNE ÉCONOMIE TRÈS MARQUÉE PAR LES CONSÉQUENCES DES CYCLONES

En 1995, le département de la Guadeloupe a été marqué par une intense activité cyclonique. Du 4 au 6 septembre, l'ouragan Luis a eu des effets destructeurs sur Saint-Martin et Saint-Barthélemy où d'importantes infrastructures touristiques et de nombreuses maisons d'habitation ont été détruites, ainsi qu'à Basse-Terre.

Malgré la réparation rapide des dégâts grâce aux efforts conjugués de l'Etat, des collectivités locales et de l'Union européenne, les conséquences économiques de ces cataclysmes ont été catastrophiques pour la production bananière mais aussi pour le tourisme notamment à Saint-Martin.

1. Le niveau élevé atteint par le chômage

La situation de l'emploi en 1995 s'est caractérisée par un niveau élevé du chômage qui touche environ 26 % de la population active.

Fin décembre 1995, la structure du chômage montre que ce sont les jeunes de moins de 25 ans qui sont les plus touchés (27 %) et les femmes (57 %). On peut noter également une augmentation du pourcentage des chômeurs indemnisés depuis plus d'un an, 51 % en 1995.

Dans le cadre de la politique d'égalité sociale la parité entre le SMIC métropolitain (36.98 francs de l'heure au 1er janvier 1996) et celui des départements d'outre-mer a été atteinte grâce à une augmentation de + 6,76 %, soit 395 F/mois au 1er janvier 1996.

En ce qui concerne le revenu minimum d'insertion, le nombre des bénéficiaires en mars 1995 était de 23.217 (15 % de la population) soit une baisse de 7 % par rapport à l'exercice précédent (24.900). En 1994, le nombre d'allocataires a diminué de 0,3 %, alors qu'il augmentait dans les trois autres départements d'outre-mer.

2. Des secteurs économiques fragilisés

● La filière canne-sucre-rhum

Les résultats de la campagne sucrière de 1995 avec 318.000 tonnes de cannes broyées et environ 28 tonnes de sucre (pour 15.000 hectares cultivés) ont été supérieurs aux prévisions. Toutefois, le rendement a été moyen. La campagne 1996 qui va s'achever devrait avoir réussi à broyer plus de 450.000 tonnes, avec un taux de sucre en augmentation.

La production rhumière totale (rhum agricole, rhum industriel, rhum léger) s'est élevée, pour la campagne 1995 à environ 65.921 HAP (hectolitre d'alcool pur).

SOLDE DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS DEPUIS 1992

Années	Importations	Exportations	Solde	Taux de couverture
1992	8 204	727	- 7 477	8,8 %
1993	8 181	745	- 7 436	9,18 %
1994	8 539	847	- 7 692	9,9 %
1995	9 459	804	- 8 655	8,5 %

(millions de francs)

(Source : Ministère de l'Outre-Mer)

C. LA GUYANE : STABILISATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE

L'année 1995 confirme le retour à une certaine stabilisation de l'économie guyanaise amorcée en 1994 après deux années particulièrement difficiles. Toutefois, la crise que le département a traversé marque encore profondément le tissu économique et l'évolution des différents secteurs d'activité apparaît de plus en plus contrastée.

1. L'aggravation du chômage des jeunes

L'emploi reste l'un des enjeux majeurs en Guyane où la forte croissance démographique conduit des classes d'âges de plus en plus nombreuses sur le marché du travail. Ainsi, le taux de chômage de la population de la population active est passé de 18,2 % fin 1994 à 20,0 % au 31 janvier 1996, soit une progression identique à celle de 1994. Toutefois, depuis l'été 1994, la part des chômeurs de longue durée s'est stabilisée à environ 38 % de la demande d'emploi non satisfaite en fin de mois.

Néanmoins, la mise en place d'une politique active de l'emploi reste une priorité dans un département où **un habitant sur deux en âge de moins de 25 ans.**

2. Une situation économique en cours d'assainissement

- Le secteur spatial -dont l'importance pour l'économie du département a été souligné par une étude de l'INSEE rendue publique en 1995 -a connu un rythme deancements records en 1995. Onze tirs ont été réalisés, tous avec succès, ce qui correspond à une augmentation de près de 40 % des capacités de lancement du centre spatial guyanais. Les retombées de cette augmentation de l'activité ont notamment profité aux secteurs du tourisme, du transport et des service aux entreprises.

- Par ailleurs, la restructuration des principales filières exportatrices s'est poursuivie en 1995. Le secteur rizicole, dont trois des six exploitations existantes ont été reprises au cours de l'année écoulée, a enregistré une hausse de ces exportations. Dans le secteur de la pêche, les entreprises industrielles (cinq en 1995 contre huit en 1991) ont bénéficié d'une production de crevettes excellente (plus de 400 tonnes) et d'un maintien des exportations. Toutefois, la restructuration des artisans crevettiers tarde à se concrétiser. Dans le secteur forestier, un audit rendu public à l'été 1995 a mis en évidence les faiblesses de la filière. Enfin, le secteur aurifère connaît une intensification de l'exploration depuis l'arrivée des grandes compagnies minières internationales.

- Pour sa part, le secteur du BTP reste largement sinistré, avec des effectifs divisés par trois depuis 1991 et une activité limitée. Après l'achèvement des grands chantiers en Guyane, le secteur subit en effet une baisse de la construction de logements neufs et un effritement des dépenses d'équipement des collectivités locales.

- Compte tenu de la dégradation du marché de l'emploi, les ménages ont privilégié l'épargne, adoptant ainsi un comportement de prudence. Globalement, l'épargne constituée auprès du système bancaire local est passée de 1.424 millions de francs fin 1994 à 1.608 millions de francs fin 1995, soit une augmentation de 12,9 %. Parallèlement, la revalorisation du SMIC et son alignement sur le SMIC métropolitain n'ont pas encore produit les effets attendus sur la consommation. Celle-ci reste globalement atone et la multiplication des magasins de maxi-discount encourage une préférence des consommateurs, déjà largement marquée, pour les produits de premiers prix.

SOLDE DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS DEPUIS 1992

Années	Importations	Exportations	Solde	Taux de couverture
1992	3 811	542	- 3 269	14,22 %
1993	3 360	584	- 2 776	17,4 %
1994	3 745	827	- 2 918	22,1 %
1995	3 903	791	- 2 983	14,6 %

(millions de francs)

(Source : Ministère de l'Outre-Mer)

D. LA RÉUNION : UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

L'année 1995 a été marquée à la Réunion par une bonne tenue de la demande intérieure, alimentée par des revalorisations salariales importantes et par la reprise du crédit à la consommation. Cette conjoncture a surtout bénéficié au secteur commercial, et dans une moindre mesure à l'industrie agro-alimentaire locale. Pour le reste, les évolutions sectorielles sont restées mitigées. Les résultats encourageants de la campagne sucrière et de certaines filières animales ont contrasté avec la persistance de difficultés dans le secteur du bâtiment et des travaux publics et les problèmes récurrents des activités agricoles traditionnelles. De façon structurelle, la situation de l'emploi s'est encore dégradée et le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion est demeuré à un niveau très élevé.

1. Les difficultés du marché de l'emploi

Dans un contexte pourtant caractérisé par une progression sensible des offres d'emploi, la situation du marché du travail ne s'est pas améliorée et le nombre de demandeurs d'emploi a atteint 88.842 personnes à la fin de l'année, soit un indicateur de chômage de 37,3 %. Toutefois, le chômage de longue durée et celui des jeunes de moins de 25 ans ont pu être contenus sous l'effet du renforcement du dispositif de lutte contre le chômage, en particulier grâce à la croissance significative des contrats emploi-solidarité signés ou renouvelés en 1995.

Après la forte augmentation enregistrée en 1994, le nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion s'est stabilisé autour de

48.500 personnes en 1995. Ce dispositif concerne de façon directe ou indirecte près de 20 % de la population du département.

2. L'amélioration du pouvoir d'achat

Fait majeur de l'année, les principaux salaires ont été revalorisés dans des proportions très importantes. Entre le 1er décembre 1994 et le 1er janvier 1996, le SMIC a été relevé de plus de 15 %, entraînant, par effet de diffusion, des négociations salariales dans la plupart des branches professionnelles du secteur privé. Dans le BTP, les rémunérations minimales ont été revalorisées de 4 % le 1er juillet 1995, tandis que les salaires de la fonction publique ont enregistré un relèvement de 2,6 %. Au total, l'inflation ayant été limitée à 2 % le pouvoir d'achat des ménages s'est nettement redressé, favorisant une reprise significative de la consommation. Poursuivant la tendance observée en 1994, le marché du véhicule neuf s'est de nouveau développé (+ 11,1 %), en s'appuyant largement sur le crédit à la consommation dont l'encours a notablement progressé. En revanche, l'investissement en logement a marqué le pas, comme en témoignent le ralentissement de l'encours des crédits à l'habitat pour les particuliers et le recul du nombre de permis de construire délivrés en 1995.

3. Une situation économique contrastée

Sur le plan agricole, le bilan de la campagne sucrière 1995-1996 est globalement positif, la production de canne et de sucre s'étant sensiblement redressée après deux années de baisses successives. La restructuration de l'outil industriel a été poursuivie. Par ailleurs, dans le cadre de la politique de diversification énergétique, la centrale thermique bagasse/charbon du Gol est entrée en fonctionnement dans le courant de l'année.

La situation des filières animales apparaît plus contrastée que les années précédentes. Si les productions laitières et avicoles continuent de se développer rapidement, la filière porcine a pâti d'une demande modérée dans un marché caractérisé par une légère surproduction, tandis que la filière bovine reste confrontée à la concurrence des produits importés.

La grande distribution alimentaire, dont l'essor est limité par la taille du marché et par une réglementation plus restrictive, a pleinement bénéficié de l'accroissement du pouvoir d'achat des ménages. Les principales enseignes

se sont attachées à consolider leurs positions par des mouvements de concentration. Parallèlement, les petits commerces de centre-ville qui cherchent à s'adapter, se sont engagés, sous l'impulsion de la Chambre de commerce et d'industrie, dans un programme de modernisation.

L'activité du secteur du bâtiment et des travaux publics a été comparable à celle de l'année précédente, aucune reprise sensible du courant d'affaires n'ayant été enregistrée. L'absence de signes tangibles de relance a pesé sur les entreprises. La forte concurrence et les augmentations salariales ont conduit à de nombreuses défaillances d'entreprises et des nouvelles réductions d'effectifs employés.

Bien que moins rapide qu'en 1994, l'accroissement du trafic passagers enregistré à l'aéroport de la réunion Roland Garros continue de favoriser le développement de l'activité touristique. Cependant, l'évolution positive des flux ne bénéficie encore que partiellement à la fréquentation hôtelière.

Enfin, la situation financière des collectivités locales est dans l'ensemble satisfaisante, depuis que la mise en oeuvre des financements importants prévus au titre du Contrat de plan Etat-Région 1994-1999 a débuté.

SOLDE DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS DEPUIS 1992

Années	Importations	Exportations	Solde	Taux de couverture
1992	12 650	1 108	- 11 542	9 %
1993	11 855	996	- 10 859	8,4 %
1994	13 077	955	- 12 122	7,6 %
1995	13 495	1 035	- 12 460	7,7 %

(millions de francs)

II. LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES DOM S'ATTACHE À LEUR DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

A. DE NOUVELLES ORIENTATIONS DÉFINIES LORS DES ASSISES DE L'ÉGALITÉ ET DU DÉVELOPPEMENT EN FÉVRIER 1996

Après la réalisation effective de l'égalité sociale constituée par l'alignement du SMIC et des prestations sociales sur le niveau métropolitain, il est apparu indispensable d'engager une politique de développement qui

prenne en compte la spécificité des départements d'outre-mer en matière économique et sociale.

A l'issue d'une large consultation locale menée fin 1995 sous la responsabilité des préfets, les assises du développement économique qui se sont tenues en février 1996 ont permis dans le cadre d'un pacte de développement annoncé par le Premier ministre de dégager un certain nombre d'orientations en matière de développement économique, en consolidant les acquis et en favorisant la formation d'un tissu dense de petites et moyennes entreprises.

1. Consolider les acquis en matière économique

La consolidation des acquis porte, outre sur des filières agricoles classiques, sur le secteur en pleine expansion du tourisme.

- L'outre-mer français a accueilli en 1995 2,8 millions de touristes de séjour et d'excursionnistes, soit une augmentation de 12 % par rapport à 1994 et de 11 % par an en moyenne depuis 1990.

Le tourisme de séjour a occasionné 1,7 millions d'arrivées dans l'outre-mer français en 1995, soit une augmentation de 11 % par rapport à 1994. Depuis 1990, ce type de tourisme progresse au rythme de 9 % par an en moyenne. La Guadeloupe et la Réunion affichent les meilleures augmentations avec, chacune plus de 15 % de séjournants supplémentaires par rapport à 1994.

Le nombre d'excursionnistes, comprenant dans sa quasi-totalité des croisiéristes, a également augmenté : 14,5 % en 1995, occasionnant une croissance moyenne annuelle (moins que celle des touristes de séjour) de 3,1 % depuis 1990. Pour ce type de tourisme, la Guadeloupe et la Martinique sont les principaux départements fréquentés au sein de l'outre-mer français. Ils ont en effet accueilli plus de 400.000 excursionnistes en 1995 mais l'évolution de ce flux touristique y est très différente : la croissance atteint en effet plus de 30 % en Guadeloupe en 1995 par rapport à l'année, alors qu'elle n'atteint pas 2 % en Martinique. En termes de croissance moyenne annuelle, le taux atteint plus de 7 % en Guadeloupe depuis 1990, alors qu'il stagne à 0,3 % en Martinique.

Plusieurs facteurs ont contribué à l'essor de la fréquentation touristique : la déréglementation entraînant une baisse notable des tarifs et l'amélioration des conditions de desserte aérienne vers les DOM-TOM sont les principaux. Une meilleure programmation des escales de paquebots de croisière, l'amélioration des équipements portuaires, des actions de promotion menées par les instances locales sur leurs principaux marchés émetteurs ont contribué au développement du tourisme de croisière, dont cependant seule la Guadeloupe tire vraiment profit.

Le secteur touristique dans les départements d'outre-mer représente 3.134 entreprises soit près d'un tiers de l'ensemble des services marchands, 11.000 emplois salariés, plus de 4 milliards de francs de chiffre d'affaires et 357 millions de francs d'investissements.

- Compte tenu du poids économique de ce secteur, il est apparu primordial, lors des assises du développement de définir une politique du tourisme cohérente d'autant plus que la concurrence des Etats ACP se fait plus vive.

2. Promouvoir un tissu dense de petites et moyennes entreprises outre-mer

On peut rappeler qu'une orientation fondamentale de la politique des pouvoirs publics à l'égard des départements d'outre-mer est constituée par la création ou le maintien d'un avantage compétitif des départements d'outre-mer sur la métropole afin de leur donner les moyens du développement économique nécessaire au rattrapage de leurs retards structurels, dans le maintien de leur cohésion sociale et culturelle. La loi Perben du 25 juillet 1994 a constitué un pas important dans l'affirmation de cet avantage relatif.

- Dans ce contexte, l'entreprise est au centre des mesures économiques proposées, car c'est d'elle que viendra une croissance durable, structurante et créatrice d'emplois. Or, les entreprises des DOM sont aujourd'hui confrontées à de multiples difficultés de financement à chaque étape de leur développement. Par ailleurs, il convient de renforcer la cohérence et l'adaptation du système d'aides publiques destinées aux entreprises dans un contexte de contrainte budgétaire. Enfin, les entreprises de département d'outre-mer ne peuvent trouver sur les seuls marchés locaux leurs perspectives et leurs chances de développement : elles doivent

résolument s'adapter à leur environnement régional et s'ouvrir vers les marchés extérieurs.

• Les mesures proposées lors des assises du développement ont pour objet de :

- clarifier le système financier des départements d'outre-mer. Le Premier ministre a décidé, l'envoi d'une mission de l'IGF dans les départements d'outre-mer à ce sujet et dont les conclusions ont été remises au ministre de l'outre-mer le 18 avril :

- améliorer la situation des fonds propres des entreprises. La « remise en état de marche » des SDR, dont l'objectif principal est la prise de participation en fonds propres, suit son cours. Le fonds de participation de la Guadeloupe, dont la création a été annoncée lors des assises, est d'ores et déjà opérationnel et permettra la mise en oeuvre d'actions de renforcement des hauts de bilan à destination des PME-PMI :

- permettre l'accès des entreprises à des conditions de financement non discriminantes. Plusieurs mesures en ce sens ont été annoncées lors des assises et mises en oeuvre depuis. Il s'agit notamment de la modification de la liste des secteurs prioritaires éligible au réescompte, de la signature d'une convention SOFODOM/SOFARIS et enfin de l'accès des artisans et des commerçants des départements d'outre-mer au fonds FISAC.

Il a été également décidé d'adapter le plan PME-PMI aux DOM, avec un certain nombre de simplifications administratives, notamment liées à l'embauche.

De plus, le traitement des entreprises en difficulté dans les DOM bénéficiera de l'ensemble des instruments existants, notamment de prêt FDES jusqu'à une hauteur de 5 millions de francs. Un comité régional des aides a, par ailleurs, été installé dans chaque DOM : ses premières missions seront la formulation des propositions visant à simplifier les nombreux régimes d'aides existants et la coordination des appuis apportés aux projets qui lui seront soumis par des entreprises.

La défiscalisation du logement intermédiaire a été votée par le Parlement et est applicable à compter du 1er juillet 1996. En ouvrant aux capitaux privés la construction de ce type de logement, elle permettra à l'effort financier public de se concentrer sur les logements les plus sociaux, augmentation ainsi sensiblement l'effort total de construction et permettant au secteur BTP, riche en emplois, de maintenir son activité.

Enfin, pour ouvrir vers l'extérieur les économies des départements d'outre-mer, perspective la plus importante à moyen terme, un projet de création d'une zone d'aménagement du territoire propre aux départements d'outre-mer, et impliquant des mesures en faveur du désenclavement économique, sera présentée au Parlement dans les mois à venir.

B. DES ORIENTATIONS QUI SE RETROUVENT DANS LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES RETENUES POUR 1997

1. La lutte pour l'emploi et l'insertion

La priorité affirmée reste la lutte pour l'emploi et l'insertion, et à ce titre, les crédits inscrits dans le Fonds pour l'emploi dans les départements d'Outre-Mer (FEDOM) est en hausse de 43,5 % par rapport à la loi de finances pour 1996 pour être fixés à 1.486,9 millions de francs.

- On peut rappeler qu'en matière d'emploi, la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994, privilégie deux axes principaux, à savoir le développement de l'insertion sociale et professionnelle par l'activité et l'encouragement à l'emploi par l'abaissement du coût du travail dans les secteurs exposés à la concurrence.

- La gestion du FEDOM est devenue pleinement opérationnelle en 1996.

La loi de finances initiale pour 1996 a doté le FEDOM de 1.228.700.000 francs (y compris la part insertion de la créance de proratisation). Une dotation complémentaire pour les Contrats emploi solidarité (CES) de 307 millions de francs est prévue pour la fin de l'année, soit **un total de 1.533.700.000 francs.**

- Sur ces crédits 30.000 CES étaient initialement prévus. Toutefois, pour prendre en compte les besoins exprimés, 7.700 CES supplémentaires ont pu être dégagés en cours d'exercice. Au total 1.032.870.000 francs sont dépensés en 1996 pour le financement de près de 37.700 conventions dans les DOM. Les enveloppes se répartissent comme suit :

Guadeloupe	5960
Guyane	710
Martinique	3640
Réunion	25 500
Saint-Pierre et Miquelon	90

- Pour les Contrats d'accès à l'emploi (CAE), on peut rappeler qu'en 1995, la mise en oeuvre tardive au dispositif ainsi que les mouvements sociaux intervenus dans les agences départementales de l'ANPE n'avaient pas permis l'utilisation de l'enveloppe prévisionnelle et seulement 6.813 contrats avaient effectivement été réalisés.

Pour 1996, les moyens nécessaires au financement de 15.000 contrats ont été prévus sur le FEDOM, pour un montant de 219.4 millions de francs. Les enveloppes se répartissent comme suit :

Guadeloupe	3 455
Guyane	710
Martinique	3640
Réunion	7 170
Saint-Pierre et Miquelon	25

- Le dispositif des Contrats d'insertion par l'activité (CIA) n'a véritablement démarré qu'à partir de janvier 1996, pour financer 10.370 contrats répartis comme suit :

Guadeloupe	2 500
Guyane	870
Martinique	2 000
Réunion	5 000

● En 1997, la forte augmentation des crédits inscrits au FEDOM permettra de financer 55.000 nouvelles solutions d'insertion dont :

- 25.000 nouveaux contrat-emploi-solidarité ;
- 15.000 contrats d'accès à l'emploi ;
- 500 primes à l'emploi ;
- 15.000 contrats d'insertion par l'activité.

La politique pour l'emploi dans les départements d'outre-mer s'exercera selon deux orientations principales :

- la réinsertion durable par l'emploi dans l'économie marchande.

Ainsi, le contrat d'accès à l'emploi (CAE), à la différence du contrat initiative emploi (CIE) mis en oeuvre en métropole, ne sera pas modifié. Les employeurs qui recruteraient par ce moyen un demandeur d'emploi de longue durée, un bénéficiaire de RMI ou un jeune en difficulté, continueront de percevoir une prime de 2.000 francs par mois.

En 1997, 622 millions de francs seront consacrés aux CAE dont près de 16 millions de francs pour le maintien du régime des primes.

Cela est justifié par la situation des départements d'outre-mer en matière de chômage certes, mais aussi par leur dynamisme en terme de créations d'emploi : en 1995, les effectifs salariés ont augmenté de 16.132 postes, soit une augmentation de 8 % :

- Le développement de l'insertion par l'activité dans le secteur marchand.

Avec les 15.000 contrats d'insertion par l'activité, le nombre de places d'insertion prévues en 1997 est maintenu à 40.000. La mise en place et la montée en puissance des agences d'insertion permettront de préserver ce volet de la politique.

Ces agences concentrent les compétences et les moyens financiers versés par l'Etat au titre de la part insertion de la créance de proratisation et de la contrepartie de l'allocation au RMI pour les bénéficiaires d'un contrat d'insertion par l'activité, ainsi que les moyens des départements.

En 1996, les agences d'insertion sont donc devenues pleinement opérationnelles, chacune d'elle ayant approuvé son programme départemental d'insertion (PDI) et son programme annuel des tâches d'utilité sociale (PATUS). Elles ont pu démarrer le dispositif des contrats d'insertion par l'activité. Les budgets 1996 des agences d'insertion ont été approuvés par arrêté du 13 mars 1996, pour un total de 748.55 millions de francs pour les DOM qui se décompose ainsi :

Guadeloupe	200 863 934 F
Guyane	73 152 617 F
Martinique	119 225 700 F
Réunion	355 311 178 F

2. Un effort maintenu en faveur du logement social

- Depuis 1996, l'ensemble des aides à la pierre pour le logement social dans les départements d'outre-mer est financé par la ligne budgétaire unique (LBU), ce qui permet une grande souplesse d'utilisation et une réponse adaptée aux besoins spécifiques des départements d'outre-mer.

Les financements mis en place concernent tant l'accession à travers le logement évolutif social (LES) et l'accession sociale avec le prêt social (PSI), que le locatif à travers le logement locatif social (LLS), le logement locatif très social (LLTS) et le logement locatif intermédiaire ou que l'amélioration avec la réhabilitation du parc locatif social et l'amélioration réalisée par les propriétaires occupants.

Les aides de l'Etat interviennent, selon les produits, sous forme de subvention, ou de bonification d'intérêt pour les prêts.

Pour répondre à l'ampleur et à la diversité des besoins, l'Etat a privilégié les aides à la pierre, regroupées sur une ligne budgétaire unique (LBU) du budget du ministère de l'outre-mer, totalement « fongible » et laissant au niveau local des possibilités d'adaptation. Le Gouvernement s'est engagé à partir du niveau de la LBU de 1994 (1.072 millions de francs) à abonder cette ligne de 100 millions de francs sur cinq ans à partir de 1995. Ainsi en 1995, la LBU a été arrêtée en loi de finances initiale à 1.173 millions de francs et 1.149 millions de francs en 1996.

Par ailleurs, une part importante de la créance de proratisation du RMI abonde la LBU : 443 millions de francs en 1993, 448 millions de francs au titre de la créance 94, 482 millions de francs au titre de la créance de 1995 et enfin 571 millions de francs en 1996. On prévoit une affectation de 540 millions de francs en 1997.

EVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU LOGEMENT DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

(millions de francs)

Crédits	1993	1994	1995	1996
LBU	1 010	1 002	1 084,80	1 046,04
Créance	443,16	448,07	475,75	570,75
Plan Ville	76	30	-	-
Total	1 529,16	1 480,07	1 560,55	1 616,79

• Au total, près de 11.600 logements neufs ont été financés en 1996. Les 1.690 millions de francs de la LBU et de la créance de proratisation permettront, en 1997, de financer la construction de 12.250 logements sociaux et la rénovation de 3.000 à 4.000 logements.

En 1997, il est prévu de maintenir les réalisations au même niveau, mais la diminution sensible des crédits de paiement qui sont fixés à 463 millions de francs, soit -25,2 % par rapport à 1996, témoigne de la difficulté à réaliser effectivement les investissements prévus.

● Enfin, les assises de l'égalité sociale ont permis début 1996 d'effectuer une remise à plat complète de la politique du logement social et d'en élaborer les grands axes de réformes, qui sont mis en oeuvre depuis cette année. Ces réformes s'articulent autour des objectifs suivants :

- augmenter le nombre de logements construits chaque année par le maintien de la LBU au même niveau que 1995 et la recherche d'une optimisation des financements, notamment la répercussion partielle de la baisse du taux du livret A sur les produits du logement locatif social, ce qui engendre en 1996 la construction d'environ 700 logements supplémentaires ;

- adapter la politique à chaque DOM avec la mise en place dans chaque département d'un comité de financeurs et la réalisation par celui-ci avant fin 1996 d'une charte de l'habitat ;

- relancer la construction de logements intermédiaires afin de libérer des logements sociaux. Deux mesures ont été prises dès 1996 et une troisième est en préparation. Il s'agit de la défiscalisation pour le logement locatif (loi DDOF du 5 avril 1996) et de la mise en chantier d'un dispositif de prêt à taux zéro, spécifique pour l'outre-mer, qui viendra se substituer aux prêts du crédits foncier ;

- diversifier l'offre de logement pour les plus démunis. Afin d'éviter les dérives potentielles sur le logement évolutif social, plusieurs mesures sont prises ou envisagées telles que la création d'un logement locatif très social, à bas loyer. A terme, 30 % des logements locatifs pourraient être construits selon ce mode, notamment par l'amélioration des prêts complémentaires LES ;

- relancer l'amélioration de l'habitat par la mise en place d'une procédure d'acquisition amélioration, permettant aux ménages non prioritaires de financer l'achat et l'amélioration de leurs logements.

3. La poursuite d'une politique contractuelle axée sur l'aménagement du territoire

- L'analyse récente permet de constater que la situation financière des collectivités territoriales des départements d'outre-mer est en cours de redressement.

Au cours des dernières années, les régions des Antilles-Guyane ont connu des difficultés financières qui ont nécessité la mise en oeuvre de dispositions nouvelles de nature fiscale, introduites dans la loi de finances du 31 décembre 1993 afin de leur apporter les ressources nécessaires à leur redressement financier. Il s'agit de la possibilité de porter le taux du droit additionnel régional de l'octroi de mer de 1 % à 2,5 %, de la possibilité de désaffecter partiellement la part de la taxe spéciale sur les carburants revenant au fonds d'investissement routier (FIR) au profit du redressement financier des régions et de la possibilité pendant une période de trois ans d'instituer une taxe d'embarquement sur les billets de transport aériens et maritimes. Dans le même temps, les régions ont entrepris un effort important de redressement afin de rétablir l'équilibre budgétaire.

Certaines régions d'outre-mer ont une situation financière encore précaire et ces recettes leur sont indispensables pour rembourser les emprunts de rééquilibrage qu'elles ont souscrits. Aussi, un texte permettant la reconduction jusqu'en 2001 de la taxe sur les billets est inséré dans le projet de loi de finances pour 1997. Par ailleurs, les deux autres mesures (FIR et droit additionnel à l'octroi de mer) ne seront pas modifiées. Les régions pourront donc y recourir en tant que de besoin.

La loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la DGF a tenu compte de la situation particulière des communes d'outre-mer en majorant de 30 millions de francs le montant de la dotation forfaitaire attribué à ces communes en 1994, en leur réservant une quote-part de la dotation d'aménagement calculée sur des bases plus avantageuses (le rapport démographique est majoré de 10 %) et enfin en confirmant leur éligibilité plus large à la dotation de développement rural.

Globalement la part des frais de personnel dans les budgets des collectivités domiennes reste plus importante que la moyenne nationale. Si dans l'ensemble les régions et les départements sont sur la voie du redressement depuis 1994 grâce notamment au produit des recettes exceptionnelles rappelées ci-dessus, la situation d'un certain nombre de communes reste très préoccupante, notamment en Guyane. Ainsi, l'ampleur du déficit de la ville de Cayenne nécessite la mise en oeuvre d'un plan pluriannuel négocié entre la commune, l'Etat et les bailleurs de fond.

Ce contexte financier encore fragile pèse sur le bon déroulement des contrats de plan consacrés au développement économique des collectivités d'outre mer.

● On peut néanmoins établir un bilan globalement positif des deux premières années d'exécution des contrats.

L'Etat consacrera dans le cadre des contrats du XIème plan, 5,4 milliards de francs sur la période 1994-1999 pour les départements d'outre-mer. L'enjeu est d'autant plus important que les opérations contractualisées constituent la contrepartie nationale des programmes européens 1994-1999 pour lesquels la commission européenne a doublé les fonds structurels par rapport à la période 1989-1993 en les portant à 12 milliards de francs.

Le taux de délégation tous ministères et collectivités confondus s'élève à 36 % alors que le taux théorique était de 40 %. Il y a donc une vraie mobilisation des différents ministères concernés qui ont respecté leurs engagements.

Le taux d'engagement au 31 décembre 1995 était de 20,38 %. Ce taux relativement faible s'explique en partie par le fait que de nombreuses opérations ont nécessité une réflexion et une concertation approfondies et n'ont en réalité démarré qu'à partir de 1995.

De nombreuses décisions sur des opérations importantes ont été prises à la fin de l'année 1995 et se concrétiseront en engagement comptable en 1996. C'est le cas notamment des opérations d'aménagement foncier ou d'assainissement.

Plusieurs opérations sont freinées par la difficulté de certaines collectivités locales à apporter leur participation financière et ont nécessité de trouver des solutions de redéploiements des crédits pour alléger notamment la part des petites communes.

Enfin, il faut souligner l'insuffisance initiale des crédits de paiement notamment sur le FIDOM qui a obligé les préfetures à engager avec beaucoup de prudence les programme. Néanmoins en 1996, la dotation inscrite en loi de finances initiale sur le FIDOM a bénéficié d'une mesure de dégel à hauteur de 28 millions de francs permettant ainsi de satisfaire la totalité des besoins exprimés.

- Mais en revanche, on peut s'inquiéter des perspectives plus incertaines pour 1997 du fait de la diminution des crédits inscrits au FIDOM général. Dans le cadre du projet de budget pour 1997, le FIDOM général doit bénéficier d'une enveloppe de 232,5 millions de francs en autorisations de programme contre 312,15 millions de francs en 1996 et de 218 millions de francs en crédits de paiement.

Cette baisse de crédits est liée à la décision du Gouvernement d'étaier l'ensemble des contrats de plan métropolitains et ultra marins sur une année supplémentaire.

Il faut noter à cet égard qu'afin d'utiliser dans les meilleures conditions d'efficacité les dotations budgétaires obtenues dans le cadre des engagements contractuels de l'Etat, le suivi et la coordination de l'action des différents ministères concernés ont été améliorés grâce à la réactivation de la commission interministérielle de coordination des investissements outre-mer, présidé par le ministre délégué à l'outre-mer.

La liste des opérations qu'il est prévu de financer avec le concours du FIDOM pour 1997 n'est pas arrêtée. Néanmoins, les perspectives de répartition de la dotation permettent d'envisager d'affecter aux contrats de plan, 154 millions de francs.

De plus, en contrepartie de la suppression du FIDOM décentralisé, un projet de loi sur l'aménagement du territoire devrait être prochainement soumis au Parlement et une dotation spécifique de 27,5 millions de francs inscrite au FIDOM général est destinée à financer les mesures qui seront prises dans le cadre de ce projet de loi.

Pour 1997, le FIDOM décentralisé sera doté de la part des crédits de paiement destinés à couvrir les opérations en cours.

Le projet de loi a pour objectif d'ériger chaque département d'outre-mer en zone prioritaire ultrapériphérique afin d'y obtenir l'application des dispositions en vigueur en métropole pour les zones d'aménagement du territoire depuis la loi du 4 février 1995.

De plus, sont prévues pour tenir compte de la spécificité des DOM, des dispositions complémentaires permettant d'instaurer un régime incitatif en faveur des entreprises qui participent au désenclavement économique de ces territoires.

Selon les renseignements communiqués, les moyens mis en oeuvre par ce texte seraient de deux ordres :

- étendre à l'outre-mer le principe des zones de redynamisation rurale prévu pour la métropole par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, parallèlement au Pacte de relance pour la Ville qui, lui, s'appliquera d'emblée dans les DOM ;

- compléter les mécanismes d'aide aux entreprises exportatrices d'outre-mer en ajoutant aux primes à l'emploi des primes à l'investissement.

Il reste toutefois à préciser le contenu exact du texte et le montant exact des moyens budgétaires qui lui seront consacrés et sur l'importance desquels votre rapporteur émet des réserves. En effet, la dépense moyenne annuelle consentie par l'Etat s'élèverait sur les dix prochaines années à 85 millions de francs auxquels doivent s'ajouter 30 millions de francs provenant du Fonds national de développement des entreprises. Or, le FNDE, prévu par la loi Pasqua, n'a jamais été mis en place.

Ensuite, les primes à l'investissement et les primes au fret prévues pour aider les entreprises exportatrices auraient en fait un caractère facultatif et seraient prises en charge par les régions dans le cadre de leurs compétences en matière de développement économique et non par l'Etat.

Dans l'immédiat, votre rapporteur pour avis voudrait obtenir des garanties sur l'opération de suppression du FIDOM-section décentralisée.

Le Gouvernement dispose d'un argument certes paradoxal, mais non dénué de tout fondement, pour justifier cette opération : les amputations importantes et régulières pratiquées depuis le début de la décennie sur le chapitre concerné ont, en effet, conduit à minorer fortement la part de cette ressource dans les budgets des départements et des régions d'outre-mer. Le FIDOM-décentralisé ne représentait plus que 1 % environ des recettes de ces collectivités, même si localement, et pour toute opération particulière, le taux de participation du fonds peut encore atteindre des niveaux significatifs.

Les élus domiens ne manqueront toutefois pas de rappeler la politique conduite lors de la dernière décennie et au début des années 1990 qui a consisté à maintenir un niveau d'autorisations de programme sur les dotations du FIDOM-décentralisé sans l'accompagner de la mise en place des crédits de paiement correspondants. Même si la tendance a commencé à s'inverser à partir de 1994, il n'en demeure pas moins que cet effort de redressement n'est pas arrivé à son terme, même en tenant compte des crédits de paiement (33,3 millions de francs), demandés au titre de 1997.

Conformément aux instructions du Premier ministre, une expertise a été réalisée par le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'outre-mer. Celle-ci n'a pu encore aboutir en raison d'un certain nombre de points de divergence sur l'utilisation des données relatives aux écarts, qui effectivement ne correspondent pas de manière automatique à la couverture réelle. Pour le FIDOM décentralisé, il convient d'étayer cette demande de rattrapage par des justificatifs relatifs à l'affectation des autorisations de programme et à la réalisation des travaux effectués conformément au programme défini par les collectivités locales.

Votre rapporteur souhaite que des progrès soient accomplis afin que la totalité des crédits de paiement correspondant à des autorisations de programme engagées sur le FIDOM-décentralisé avant le 31 décembre 1996 soit reversée aux régions et aux départements concernés.

III. L'ACCOMPAGNEMENT BUDGÉTAIRE PAR LE MAINTIEN DES MESURES DE DÉFISCALISATION

A. LE DISPOSITIF DE DÉFISCALISATION INSTITUÉ PAR L'ARTICLE 22 DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 11 JUILLET 1986

Compte tenu de la progression limitée des moyens budgétaires à destination de l'outre-mer, il paraît indispensable de maintenir les dispositions relatives à la défiscalisation qui, plus que jamais, reste un instrument complémentaire indispensable pour abaisser les surcoûts d'investissements dus à l'éloignement, à l'étroitesse des marchés, et permettre de compenser le renchérissement des crédits.

1. Rappel du dispositif

• Les dispositions contenues dans l'article 22 de la loi de finances rectificative n° 86-824 du 11 juillet 1986, dite « Lois Pons », constituent un important dispositif original d'incitation à l'investissement outre-mer, valable dans les départements, les territoires et les collectivités territoriales d'outre-mer. Il s'agit de redynamiser l'offre domestique et de susciter une plus grand autodynamisme des économies d'outre-mer. Les dispositions prévues 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.

- Ce dispositif a fait l'objet de nombreuses modifications depuis sa mise en place, notamment dans la loi de finances pour 1992 dans un sens restrictif et à travers la loi de finances rectificative pour 1993 du 22 juin 1993 pour relancer au contraire les investissements éligibles à la défiscalisation.

2. Plusieurs mesures importantes ont été adoptées en 1995 et 1996 pour conforter le dispositif

- En 1995, la loi PONS a fait l'objet d'une modification dans le cadre de la loi de finances pour 1996, à l'article 72. Il s'agit de la généralisation de l'agrément préalable du ministre chargé du budget, après avis du Ministre de l'Outre-mer, pour l'imputation des déficits provenant des investissements et des souscriptions en capital dans les secteurs éligibles. Cet agrément est lié à l'agrément demandé pour les investissements.

- La loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier prévoit la défiscalisation pour les acquisitions ou constructions de logements neufs à usage locatif situés dans les départements d'outre-mer à compter du 1er avril 1996 pour des entreprises soumises à l'IS. Elles devront prendre l'engagement de louer l'immeuble dans les six mois de son achèvement ou de son acquisition, pendant au moins six ans à des personnes qui en font leur résidence principale. Les conditions d'application ont été définies par le décret n° 96-636 du 16 juillet 1996.

B. LE BILAN POSITIF DE LA LOI PONS DEPUIS 1986

1. Un outil conçu pour remédier aux difficultés structurelles de DOM

- Ces difficultés sont liées, d'une part, au manque de richesses naturelles, à l'exception des spécialisations agricoles telles que la canne à sucre et la banane et aux conséquences négatives de l'insularité qui renchérit les coûts de fret, impose le surstockage des matières premières, et ne favorise pas les économies d'échelle en raison de l'étroitesse des marchés.

- D'autre part, les économies domiennes sont victimes du bilan mitigé des politiques menées avant 1986 par les pouvoirs publics. En privilégiant systématiquement la demande des ménages, en augmentant les revenus de transfert en provenance de métropole, sans rechercher l'adéquation de cette demande avec l'offre locale ces politiques ont mécaniquement renforcé les déséquilibres économiques. On constate ainsi une augmentation régulière des importations et une polarisation des économies domiennes sur les secteurs protégés, car par rapport à leurs voisins et concurrents traditionnels elles pâtissent d'un handicap dû au coût considérable de la main d'oeuvre, et l'application des accords de Lomé gêne leur accès aux marchés européens.

2. Une réelle efficacité pour les économies des DOM

Comme il ressort d'une étude menée par le Cabinet Arthur Andersen à l'occasion du « dixième anniversaire » de la loi Pons, le dispositif a eu des inflexions très positives pour un coût fiscal « neutre » pour les finances publiques.

La défiscalisation apparaît comme un facteur essentiel du rattrapage de la métropole observé pendant cette période (le PIB par habitant des quatre DOM, qui représentait 37 % de celui de la métropole en 1986, est passé à 45 % de la même base dès 1992. Les phénomènes de concurrence exacerbée et de suréquipement constatés dans la phase initiale du dispositif ont été sanctionnés par des ajustements structurels sévères.

● L'analyse des données disponibles met en évidence un accroissement général et significatif de l'investissement dans les DOM au cours des dix dernières années.

De 1986 à 1992, la part de l'investissement dans le PIB est passée de 22 à 29 % en Guadeloupe, de 18 à 24 % en Martinique et de 23 à 28 % à la Réunion, alors qu'elle n'évoluait que d'un point (19 à 20 %) en métropole.

L'analyse sectorielle des investissements révèle deux évolutions significatives ; d'une part, un accroissement sensible de la part de l'investissement total réalisé par les entreprises des secteurs éligibles à la loi Pons (secteurs exposés à la concurrence extérieure) qui, de 1986 à 1991, gagne six points en Guadeloupe (56 % en 1991), 13 points en Martinique (60 %) et 4 points à la Réunion (52 %) et, d'autre part, une croissance de l'investissement tirée par l'industrie, dont le volume d'investissement a plus que doublé de 1986 à 1992, et par le Bâtiment-Travaux publics dans une moindre mesure.

● La croissance de la **population active employée**, mesurée par les recensements, se révèle beaucoup plus forte dans les départements d'outre-mer qu'en métropole.

Elle s'établit en données cumulées de 1982 à 1993 à 40 % en Guadeloupe, 35 % à la Réunion, 27 % en Martinique et 27 % en Guyane contre 0,5 % pour la métropole.

Cette évolution positive est confirmée par le nombre d'offres d'emplois enregistrées par l'ANPE qui croit, de 1989 à 1994, de 35 % en Martinique, de 130 % à la Réunion et de 96 % en Guyane.

Les analyses sectorielles effectuées sur le cas de la Réunion illustrent le rôle moteur joué dans cette forte création brute d'emplois par l'industrie et les services (dont hôtellerie et tourisme) et à un moindre degré par le BTP et les transports.

Cette forte création brute d'emplois n'a pas évité le maintien d'un taux de chômage record, en raison de la croissance démographique galopante de ces départements. Cependant, le taux de chômage s'est stabilisé dans les départements d'outre-mer à partir de 1990 alors qu'il continuait de s'aggraver fortement en métropole.

● Le tissu économique dans les départements d'outre-mer s'est considérablement développé depuis dix ans, grâce à un rythme soutenu de création d'entreprises. Outre la modernisation sans précédent de l'industrie, du BTP et des transports, les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme ont franchi des étapes considérables leur conférant aujourd'hui une taille critique autorisant un véritable espoir de développement.

3. Une « neutralité fiscale » pour les finances publiques

L'étude précitée avait également pour objet de vérifier si cet instrument d'intervention était d'un coût acceptable pour l'Etat.

- Selon les chiffres communiqués dans le rapport au Parlement sur les conditions d'application de la loi Pons¹, le montant total des investissements agréés pour les départements d'outre-mer s'élève à 2,63 millions de francs et la dépense fiscale pour 1996 peut être estimée à 1,2 milliards de francs. Ce coût brut non négligeable reste modéré au regard du montant total des dépenses fiscales (9,5 milliards de francs) et des dépenses budgétaires (27,7 milliards de francs) enregistrées dans les départements d'outre-mer en 1995.

- Il importe également de tenir compte des recettes fiscales induites par l'activité économique soutenue qu'a entretenue la défiscalisation.

Au cours de la dernière décennie, les principales recettes fiscales de l'Etat ont augmenté beaucoup plus vite dans les départements d'outre-mer qu'en métropole. Le produit budgétaire qui a résulté de cette plus forte croissance peut être estimé à près de 2 milliards de francs pour l'IS, l'IR et la TVA et à 1,4 milliards de francs pour les seuls impôts directs.

Plus de la moitié de ce dernier montant devant provenir des secteurs éligibles à la défiscalisation, compte tenu de leur place dans l'économie, le coût du dispositif paraît en grande partie couvert par les recettes directement induites, le coût net pour l'Etat ne paraissant guère pouvoir dépasser 0,5 milliards de francs/an.

De plus, la défiscalisation a entraîné, de manière encore plus mécanique et incontestable, un accroissement des recettes fiscales des collectivités locales des départements d'outre-mer. Le supplément de recette lié à la seule évolution de l'assiette (investissements et logements) des taxes directes locales depuis 1984 se situe entre 1,5 milliards de francs et 2,8 milliards de francs.

¹ *Rapport sur les conditions de mise en oeuvre de l'agrément prévu en faveur des investissements réalisés dans certains secteurs économiques des départements et territoires d'outre-mer en 1995 en application du III de l'article 120 de la loi de finances pour 1992 (septembre 1996).*

4. L'avenir du dispositif de la défiscalisation outre-mer

● Il convient d'avoir à l'esprit les évolutions divergentes des économies des départements d'outre-mer et des dépenses publiques. Il faut déplorer que les départements d'outre-mer continuent d'évoluer vers une situation d'assistance chronique et que les transferts budgétaires soient appelés à croître considérablement du fait des mécanismes d'assistance mis en place, alors même que l'augmentation des coûts de main d'oeuvre et la forte diminution des coûts du fret menacent l'existence des secteurs économiques domiens exposés à la concurrence extérieure.

● Par ailleurs, l'augmentation des transferts budgétaires en provenance de la métropole est inconciliable avec l'obligation de maîtrise des dépenses publiques ; pour éviter une crise majeure ou tout du moins une impasse, il faut privilégier le redéploiement de l'effort de l'Etat vers des dépenses « actives » ayant pour objet de créer des ressources locales, permettant de désengager ces finances publiques. Dans ce contexte, la défiscalisation outre-mer constitue un outil de premier intérêt pour limiter la dérive des économies domiennes.

IV. LES DOM ET L'UNION EUROPÉENNE

A. L'AIDE EUROPÉENNE A TRAVERS LES FONDS STRUCTURELS

1. La réforme des fonds structurels pour 1994-1999 aboutit à un doublement de l'intervention communautaire

● La réforme des fonds structurels pour 1994-1999 intervenue en 1993 n'a pas entraîné des modifications significatives des procédures ni des critères d'attributions. L'intervention communautaire continue de porter principalement sur « le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ». Elle fait appel au principe du partenariat pour l'élaboration, le financement et le suivi des actions communautaires entre la commission européenne, les Etats membres et les autorités locales, ainsi qu'au principe de la complémentarité des actions communautaires par rapport aux actions nationales.

Les innovations marquantes dans les fonds concernent essentiellement le FSE et le FEOGA-Orientation pour assouplir les critères d'éligibilité des actions ce qui permet une meilleure prise en compte des problèmes spécifiques des départements d'outre-mer par les fonds structurels. Par ailleurs un instrument spécifique, l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) a été créé pour les actions relevant du secteur de la pêche permettant une meilleure lisibilité des actions de ce secteur.

Les engagements financiers communautaires ont été considérablement renforcés et les départements d'outre-mer bénéficieront d'une intervention communautaire au titre des fonds structurels de 1.762 milliards d'écus pour la période 1994-1999, soit un quasi doublement de l'intervention communautaire par rapport à la période précédente. La répartition de l'intervention communautaire s'élève ainsi à 1.313.596 francs par an et par habitant dans les départements d'outre-mer.

• Le tableau ci-dessous détaille par DOM la répartition des fonds structurels ainsi que la répartition du programme d'initiative communautaire REGIS II, destiné aux îles éloignées :

ACTIONS STRUCTURELLES COMMUNAUTAIRES EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

	Fonds structurels	REGIS II	Total
Réunion	660	115,56	775,56
Martinique	330	60,85	390,82
Guadeloupe	345	60,82	405,82
Guyane	165	28,38	193,38
Total	1 500	265,58	1 765,58

(millions d'écus)

2. Le bilan à mi-parcours des réalisations financées sur les fonds structurels

• Pour la programmation 1994-1999, les taux d'engagement sont très différents selon les fonds et les départements : le FSE est réalisé à près de 100 % en 1994 et 1995 en Guyane et à la Réunion, à 75,5 % en 1995 en Guadeloupe et à 87,72 % en Martinique. En revanche, l'IFOP n'est que très peu engagé : 23 % sur les tranches cumulées 1994 et 1995 à la Réunion, 54 % à la Guadeloupe, peu de projets en Guyane et en Martinique. S'agissant enfin

du FEDER et du FEOGA, la poursuite de certaines grosses opérations devraient confirmer fin 1996 les bons engagements constatés en 1996 : 97,90 % sur les deux tranches cumulées 1994 et 1995 pour le FEDER en Guadeloupe, 56 % à la Réunion, 46,5 % en Guyane et 97,70 % pour le FEOGA en Guyane, plus de 100 % à la Réunion et à la Guadeloupe. Pour ces deux fonds, les résultats de la Martinique sont relativement faibles mais devraient s'améliorer rapidement compte tenu des projets actuellement mis en place.

S'agissant des délais d'acheminement des crédits au niveau local, le règlement (CEE) n° 2082/93 du Conseil, dit règlement de coordination, dispose qu'en « règle générale » les États membres ne doivent pas dépasser un délai de trois mois après réception des crédits communautaires pour procéder à leur mise en paiement au bénéficiaire final.

Pour se conformer à cette nouvelle réglementation, diverses mesures d'optimisation des circuits financiers ont été mises en place. Ainsi, les crédits du FEDER et du FEOGA font l'objet d'un rattachement par voie de fonds de concours sur un chapitre unique spécifique du budget des ministères gestionnaires avant d'être délégués aux préfets de région. Pour les crédits FSE, la procédure d'acheminement a été réformée pour déléguer une part significative des crédits sur une ligne budgétaire spécifique du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et pour déconcentrer la quasi-totalité des crédits au niveau des préfets de région. Par ailleurs, une amélioration de l'informatisation de ce fonds au sein du ministère gestionnaire est en cours.

On doit donc attendre de ces mesures, et dans les mois qui viennent, une amélioration quant aux délais de paiement et de mise en place des financements.

● A titre d'exemple, en association avec les partenaires locaux et, plus particulièrement, les collectivités locales, les opérations suivantes ont pu être financées :

- à la Réunion, grâce à une subvention européenne de 15 millions de francs, les capacités d'accueil du port de la Pointe des Galets ont pu être doublées. Une nouvelle piste d'atterrissage sur l'aéroport international Roland Garros a également été construite grâce à l'aide européenne (plus de 160 millions de francs pour un coût global de 322 millions de francs). Par ailleurs, grâce aux aides apportées par le Fonds social européen, 11.000 personnes ont pu bénéficier d'action de formation en direction,

notamment, des agriculteurs, des métiers de la mer et des demandeurs d'emploi ;

- en Guadeloupe, en association avec l'État et le conseil régional une grande partie des projets d'infrastructures a été financée par l'Union européenne. Ainsi, le nouvel aéroport du Raizet à Pointe-à-Pitre a-t-il été cofinancé par le FEDER à hauteur de 140 millions de francs. Dans le domaine de l'emploi, l'aide du FSE s'est élevée à plus de 400 millions de francs pour la valorisation des ressources humaines. Chaque année, 5.800 Guadeloupéens bénéficient d'actions de formation ou d'aides à l'emploi, notamment de « skipper » et d'hôtesse pour navigation de plaisance à Basse Terre et 2.800 stagiaires se sont initiés par ce biais à l'artisanat, à la modernisation des services et au commerce international ;

- en Guyane, c'est la modernisation de l'appareil productif, le recrutement de cadres industriels (55 entreprises ont été aidées), le financement d'opérations de conseil et d'aide aux entreprises et, à terme, le développement d'un secteur actif PME-PMI qui ont pu être réalisés. D'autre part, 8.511 personnes ont pu bénéficier de stages portant sur les nouvelles technologies, la création d'activités, la valorisation des potentialités et la remise à niveau ;

- en Martinique, c'est le nouvel aéroport du Lamentin qui a bénéficié du FEDER à hauteur de 220 millions de francs. Ce fonds a également contribué au financement d'un centre nautique UCPA au Vauclin à hauteur de 700.000 francs. Dans le domaine de l'emploi, les mesures financées par le Fonds social européen concernent plus de 5.800 personnes chaque année grâce à une dotation communautaire de 156 millions de francs pour lutter contre le chômage de longue durée et favoriser l'insertion professionnelle des jeunes.

B. LA SITUATION DE L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS (OCM) DE LA BANANE

1. L'économie générale de l'OCM de la banane

L'OCM, entrée en vigueur le 1er juillet 1993, offre une garantie d'écoulement à la production antillaise et assure une juste rémunération à tous les producteurs. L'économie générale du règlement consiste en un contingentement, un tarif douanier et des mesures d'aides compensatoires.

Afin d'assurer la protection des productions communautaires de bananes et de réaliser la mise en oeuvre du grand marché, le texte réglementaire, révisé depuis les accords de Marrakech, a prévu :

- de fixer à 2,2 millions de tonnes le contingent pour les bananes « pays tiers » et « ACP non traditionnels », dont l'importation est soumise à l'obtention de certificats octroyés aux opérateurs reconnus. Les bananes ACP traditionnelles continuent à entrer librement dans la limite d'un volume maximum pour chacun des pays concernés, un taux de 750 Écus par tonne étant appliqué au-delà de cette limite ;

- de fixer à 75 Écus commerciaux par tonne le droit de douane pour les bananes du contingent et à 850 Écus au-delà du contingent ;

- d'assurer une aide compensatoire aux productions communautaires au cas où les prix chutent. Cette aide est calculée sur la base d'un prix de référence de 491 Écus par tonne de bananes vertes, pour des tonnages de 219.000 tonnes par an pour la Martinique et de 150.000 tonnes par an pour la Guadeloupe.

Le tableau ci-dessous récapitule les aides compensatoires versées en 1993 et 1995.

MONTANTS COMPENSATOIRES VERSÉS AU TITRE DE L'OCM DE LA BANANE

	De juillet 1993 à décembre 1993	Année 1994	Année 1995
Martinique	164.331.794 F	209.512.599 F	341.132.000 F
Guadeloupe	107.314.737 F	114.078.395 F	114.575.000 F
TOTAL	271.646.531 F	323.590.994 F	455.707.000 F

2. Situation du marché de la banane

● Bilan de la production aux Antilles

La production bananière est très dépendante des conditions climatiques et la succession de cyclones et de tempêtes tropicales ont fortement pesé sur les capacités de production. Pour 1995, les prévisions de commercialisation étaient de 207.000 tonnes pour la Martinique et de 118.000 tonnes pour la Guadeloupe, niveaux encore inférieurs aux

potentialités réalisables à moyen terme estimées entre 250 et 260.000 tonnes pour la Martinique, entre 140 et 150.000 tonnes pour la Guadeloupe.

Les tempêtes tropicales auraient provoqué une baisse de 72.000 tonnes des quantités commercialisées.

Cette production est écoulee principalement sur le marché métropolitain. Depuis l'instauration de l'OCM de la banane, les organisations de producteurs antillais ont commencé à exporter sur les autres marchés européens, notamment au Royaume-Uni. En 1996, ces courants d'exportation se sont accrus et diversifiés, surtout à destination de pays traditionnellement importateurs de bananes « dollar » (Belgique, Allemagne, Italie).

● Évolution de l'approvisionnement de la France

Jusqu'en 1993, l'approvisionnement de la France était exclusivement, sauf circonstances exceptionnelles, réalisé par des bananes originaires des Antilles ou d'Afrique. Depuis la mise en place de l'OCM, les sources d'importation se sont diversifiées et se répartissent ainsi :

- origine Antilles 252.000 tonnes
- origine Afrique 274.000 tonnes
- origine zone dollar 89.000 tonnes

Sur les 615.000 tonnes importées, 120.000 tonnes ont été réexportées vers les autres États membres de l'Union européenne.

La consommation française peut être estimée entre 450.000 tonnes et 500.000 tonnes, selon les méthodes d'évaluation.

● Évolution des prix

En 1995, la situation du marché s'est fortement dégradée. Le prix moyen des bananes vertes au stade départ-quai a diminué de 12 à 17 % par rapport à 1994 selon les origines.

Il convient de souligner que la mise en place de l'OCM banane a entraîné, à partir de 1993, une baisse des prix des bananes communautaires **corrigée par une aide compensatoire pour perte de recettes** versée aux producteurs communautaires, dont le montant a permis, jusqu'à présent, de maintenir les prix (en francs courants) payés aux producteurs.

Au cours du premier semestre 1995, le prix des bananes débarquées s'est maintenu à un niveau comparable à celui enregistré au cours de la même période en 1994. Par contre, au cours du second semestre 1995, les prix ont fortement chuté et se sont situés à un niveau inférieur à celui constaté durant le second semestre 1993, année de mise en place de l'organisation commune des marchés de la banane.

Cette situation s'explique par un surapprovisionnement du marché communautaire en dépit d'une diminution des productions communautaires et ACP, à la suite des destructions engendrées par les catastrophes naturelles.

Cet excédent est dû, d'une part, à une insuffisance du contrôle des volumes importés (100.000 tonnes environ seraient importées sans certificat) et, d'autre part, à l'attribution d'un volume de bananes « dollar » supplémentaire (353.000 tonnes) au titre de l'élargissement de l'Union européenne, dans le cadre d'une décision de gestion de la Commission, volume surdimensionné par rapport aux besoins réels du marché en matière d'importations.

Bien que lors du premier semestre 1996 la situation du marché se soit redressée par rapport à la fin de l'année 1995, les prix des bananes sont restés inférieurs (- 15 à 20 %) aux prix constatés durant le premier semestre 1995. La reprise, à un niveau normal, de l'approvisionnement du marché par la production des DOM, la baisse de la consommation de bananes à partir du mois de juin, les difficultés à exporter les bananes des DOM et/ou des pays ACP (Cameroun et Côte d'Ivoire) vers les pays du Nord de l'Europe (Allemagne, Bénélux, Autriche, pays nordiques) et le niveau du contingent banane « dollar » proposé en 1996 par la Commission (2.553.000 tonnes) ne permettent pas d'envisager un redressement des cours durant le second semestre 1996.

3. Les remises en cause de l'OCM de la banane

- Depuis sa mise en place, l'OCM de la banane fait l'objet de multiples attaques devant diverses instances, et sur plusieurs affaires la Cour de Justice européenne doit bientôt se prononcer.

Celle-ci, dans des décisions antérieures, a reconnu, dans toutes ses dispositions, la conformité de l'OCM au droit communautaire.

En outre, l'OCM a été consolidée au GATT selon l'accord conclu à Marrakech.

● Néanmoins, plusieurs recours émanent des producteurs latino-américains de bananes ou d'importateurs de bananes. A ce jour, trois procédures sont encore en cours :

- la société Chiquita ayant exercé des pressions auprès du Gouvernement des États-Unis d'Amérique, une procédure contentieuse dans le cadre de la section 301 a été engagée auprès de l'administration américaine le 17 octobre 1994. Une nouvelle procédure s'y substituant depuis le 28 septembre 1995 s'inscrit dans le cadre habituel de saisine de l'organe de règlement des différends de l'OMC. Elle devrait prendre fin au plus tard le 27 mars 1997 :

- le 5 février 1996, les États-Unis, le Guatemala, le Honduras et le Mexique, appuyés par l'Équateur, ont déposé auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) une demande de consultation sur l'organisation commune des marchés de la banane ; le groupe spécial (panel), demandé le 8 mai, a été constitué le 7 juin ; cette procédure contentieuse devrait en principe s'achever le 11 mars 1997 :

- le 24 octobre 1996, la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe a été saisie de la plainte de l'importateur allemand Atlanta Fruchthandel AG contre le régime communautaire d'importation des bananes. Atlanta prétend que les restrictions communautaires à l'importation des bananes, et les jugements arrêtés par la Cour de Justice des Communautés européennes pour les défendre, vont à l'encontre des principes fondamentaux, dans ce cas, le droit de propriété et le droit à une activité économique.

4. Les négociations en cours résultant de l'élargissement de l'Union européenne

Pour tenir compte des besoins de consommations des trois nouveaux États membres (Autriche, Finlande et Suède), la Commission européenne a adopté une mesure de gestion augmentant de 353.000 tonnes le contingent tarifaire de bananes « dollar », qui a fait chuter les prix fortement, comme il a été décrit ci-dessus, et met les producteurs antillais dans une situation très difficile.

Les propositions de la Commission, actuellement sur la table, ne sont pas satisfaisantes. La France s'oppose à une augmentation aussi importante du contingent de bananes « dollar », laquelle risquerait de déséquilibrer

l'ensemble de l'organisation commune de marché. La chute des cours constatée en 1995 en est la démonstration. Certains éléments techniques doivent en outre être améliorés (contrôle des importations, gestion des certificats des opérateurs de bananes CEE et ACP...).

Quoique utilisé dans la pratique puisque la Commission a invoqué ses « pouvoirs de gestion » pour décider unilatéralement d'une augmentation des contingents, ce quota n'a pas encore été approuvé par le Conseil des Ministres. De plus, le Parlement européen est appelé également, en décembre prochain, à prendre position sur la base d'un rapport proposé au nom de sa commission de l'agriculture qui est tout à fait hostile aux propositions de la Commission européenne, allant jusqu'à mettre en cause ses méthodes de calcul. Le rapport de la commission de l'agriculture réclame que l'augmentation du contingent tarifaire annuel soit de 100.000 tonnes au lieu de 353.000 tonnes, proposé par la Commission.

DEUXIÈME PARTIE

LES TERRITOIRES ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER

Les territoires d'outre-mer, territoires de la République les plus éloignés de la Métropole, continuent à entretenir les rêves de beaucoup de Français.

Grâce à ces territoires, **la France** est par là même **la troisième puissance maritime** du monde et elle est présente dans une zone géographique de plus en plus dynamique, assurant là par sa présence, la représentation de l'Europe. Ces territoires participent également au rayonnement culturel, scientifique et humain de notre pays.

Cette présence est d'autant plus nécessaire que le sommet de l'APEC, forum de coopération économique

, qui a eu lieu le 15 novembre 1995 s'est donné pour objectif la libéralisation des échanges commerciaux et des investissements dans la région pour 2020.

Afin d'assumer cette présence, l'économie des TOM doit être forte.

Il était donc naturel que la France manifeste, à l'égard de ces territoires et collectivités territoriales, une attention particulière.

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 SE DONNE LES MOYENS DE LA STABILITÉ

1. L'évolution politique et institutionnelle propice à une relance de l'activité économique

a) *La relance du pacte de progrès économique, social et culturel de 1994*

La décision de suspendre les essais nucléaires (avril 1992) avait conduit, après concertation entre l'État et le territoire de Polynésie française, à la loi du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française. Cette loi a défini, pour une durée de dix ans, les conditions dans lesquelles la solidarité de la Nation aidera la Polynésie française à réaliser la mutation de son économie pour un développement mieux équilibré et une moindre dépendance des transferts publics.

Le contrat de développement, signé le 4 mai 1994, pour un montant total de 2,902 milliards de francs dont la moitié à la charge de l'État, l'autre moitié étant financée par le territoire, est la concrétisation des objectifs du pacte de progrès élaboré par le territoire et l'État.

Le contrat de ville, signé le 30 août 1994 par le représentant de l'État en Polynésie française, le président du Gouvernement et les maires des communes principales est venu compléter ce dispositif.

Le deuxième comité mixte paritaire Etat-territoire chargé de suivre la mise en oeuvre de la loi d'orientation du 5 février 1994 **s'est réuni le 1er avril 1996** à Papeete, sous la présidence du ministre de l'outre-mer.

Le retard, constaté en 1995, a été rattrapé et toutes les conventions sont conclues ou sur le point de l'être (jeunesse et sports, artisanat). A cette occasion, il a été constaté qu'en 1995 les transferts financiers de l'État étaient en progression de 6,5 % par rapport à 1994 (125,2 milliards de FCFP en 1995).

b) Un cadre institutionnel rénové

La loi organique du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et **la loi du 12 avril 1996** complétant le statut d'autonomie renforcent l'autonomie du territoire, élargissent les compétences des autorités territoriales notamment en matière économique, social et culturel et modernisent le fonctionnement des institutions.

Ce statut repose sur la conviction que les élus polynésiens sont les plus aptes à définir les mesures propres à favoriser le développement économique, social et culturel du territoire.

Par ailleurs, il est procédé à une adaptation du fonctionnement des institutions.

En outre, en 1996, l'assemblée de Polynésie et le Conseil économique, social et culturel ont été renouvelés. Enfin, la loi n° 96-609 du 5 juillet 1996 portant dispositions diverses relatives à l'outre-mer a, dans son article 34, modernisé le régime communal applicable en Polynésie française en introduisant notamment des dispositions relatives à la participation des habitants à la vie locale, à la taxe de séjour, aux services communaux.

c) La confirmation du maintien des flux financiers liés au centre d'expérimentation du Pacifique pendant dix ans

La convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française a été signée le 25 juillet 1996 par le Premier ministre et le président du Gouvernement de la Polynésie française, traduisant l'engagement pris par le Président de la République, en juillet 1995, de maintenir pendant dix ans au bénéfice de l'économie de la Polynésie française

les flux financiers qui résultaient de l'activité du centre d'expérimentation du Pacifique.

Cette période qui court à compter du 1er janvier 1996 jusqu'au 31 décembre 2005 doit permettre la poursuite et la mise en oeuvre d'une stratégie de reconversion ayant pour objet de développer, dans l'esprit du pacte de progrès et de la loi d'orientation, un meilleur équilibre social et de nouvelles activités économiques créatrices d'emplois.

Le niveau de référence de l'ensemble de ces flux a été fixé d'un commun accord à 990 millions de francs par an.

Cette convention comporte trois volets :

- **le premier** d'un montant forfaitaire de 220 millions de francs est versé directement au territoire et est destiné à compenser la perte de recettes douanières après l'arrêt des essais. Il sera réévalué chaque année, à compter du 1er janvier 1997 ;

- **le deuxième** correspond au maintien des dépenses des armées (surveillance radiologique et géologique des sites et service militaire adapté) ;

- **le troisième** représente le complément entre la somme des deux premiers volets et la somme globale de 990 millions de francs.

Les crédits de ce dernier volet alimentent un « fonds de reconversion » pour aider à la création d'entreprises dans des activités créatrices d'emploi, notamment dans les domaines du tourisme, de l'agriculture et du logement. Ce fonds est géré par l'Etat et le territoire avec un comité de gestion coprésidé par le haut-commissaire de la République et le président du Gouvernement de la Polynésie française.

D'ici la fin de l'année, le territoire sera conduit à définir un programme stratégique pour l'avenir économique et social de la Polynésie française.

2. Une conjoncture économique et sociale peu favorable

a) Les principaux indicateurs

La reprise des essais nucléaires et les émeutes de septembre 1995, l'absence de redémarrage de l'économie mondiale ont quelque peu affecté l'activité économique du territoire au second semestre.

Pourtant, dans cette toile de fonds assez agitée, **l'économie polynésienne a, malgré tout, réussi à préserver son avenir.**

En glissement annuel sur 12 mois, **l'indice général des prix** a augmenté de 1,1 % en 1995 contre 0,9 % en 1994. L'inflation est restée plus modérée en Polynésie qu'en métropole (1,7 %). La très légère hausse des prix observée en 1995 provient de la faible augmentation du prix des produits alimentaires et des services.

● De leur côté, les indicateurs -même imparfaits- du marché de **l'emploi** ne semblent pas indiquer une aggravation de la situation sur le territoire. Au recensement de 1988, la population active de la Polynésie s'élevait à 72.093 personnes, dont 6.986 (9,7 %) au chômage.

Le service de placement assuré par l'Agence pour l'emploi et la formation professionnelle (AEFP), créée en 1986, fait apparaître une relative stabilité des flux, qui n'a été rompue qu'en 1995 à la suite d'un meilleur travail en partenariat entre l'AEFP et les employeurs :

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Offres d'emploi enregistrées	2.483	2.633	2.610	2.895	2.094	4.205
Demandes d'emploi enregistrées	7.910	9.139	7.294	8.906	7.455	11.457

(En milliers)

En ce qui concerne le PIB, il s'accroît de **1 % environ** (1,1 % en 1994) en francs courants, ce qui signifie une stagnation en francs constants.

b) La situation de quelques secteurs d'activité

• Le tourisme : un axe majeur de développement pour l'après centre d'expérimentation du Pacifique

En ce qui concerne la fréquentation touristique, le territoire est en train de sortir d'une longue période de lente érosion qui a commencé en 1987 (142.820 touristes) et qui a atteint un plancher en 1991 (120.938 touristes).

Les résultats de 1992 (123.619 touristes) ont rompu une première fois avec cette tendance négative. Puis, les exercices 1993 (147.847), 1994 (166.086) et 1995 (172.129) ont pleinement bénéficié de l'ouverture de la desserte (à la compagnie Corsair), qui a conduit à une baisse importante des prix du transport aérien et a entraîné une augmentation de la clientèle.

En 1995, malgré une perte de clientèle après les émeutes de septembre, le nombre de touristes accueillis en 1995 a progressé de 4 % avec 172.129 contre 166.086 en 1994.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Touristes	139.705	132.361	120.938	123.616	147.847	166.086	172.129

La part de ce secteur dans le PIB approche les 6 % et emploient 8.000 personnes. Les flux financiers dégagés seraient d'environ 25 milliards de FCFP en 1995.

• Le coprah

Cette production traditionnelle de la Polynésie est en régression lente ; elle couvre environ 35.000 ha, dont la moitié se situe aux îles Tuamotu.

La production de l'huilerie de Tahiti a ainsi évolué en tonnages :

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Coprah trituré	10.7	12.7	10.9	9.8	10.3	9.3	11.1
Huile brute	6.5	7.6	6.7	5.7	6.0	5.3	6.6
Huile raffinée	210	290	173	284	224	356	342

EXPORTATIONS D'HUILE BRUTE DE COPRAH

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Quantités (tonnes)	6.7	6.7	8.3	4.4	5.0	7.7	5.5
Valeur (MF CFP)	317	161	278	205	178	375	266

Les exportations d'huile brute, qui avaient chuté en 1992, ont peu progressé depuis cette date. La valorisation des exportations a été excellente en 1994, grâce à une hausse des cours mondiaux des huiles végétales.

Pour 1995, le tonnage exporté a diminué (5.527 tonnes contre 7.744 tonnes), mais la valeur obtenue par tonne est restée élevée.

● La perliculture

La perliculture est une activité récente, qui a pris son essor à partir de 1983 et s'est développée depuis en transformant le nord de l'archipel des Tuamotu et des Gambier.

Une trentaine d'île et environ 2.000 personnes tirent aujourd'hui leurs revenus de cette activité.

La quantité de perles exportées n'a cessé d'augmenter depuis dix ans et la perle est devenue le premier poste d'exportation en valeur du territoire.

En 1995, la progression en volume des exportations de perles (près de 4,4 millions de perles contre 2,9 millions de perles) s'est accompagnée d'une baisse des recettes (9.591 MCFP, contre 11.908 MCFP en 1994).

● Le Bâtiment et les travaux publics

Estimé à 6 % du produit et occupant 5.000 personnes, une légère reprise de l'activité dans ce secteur a pu être constatée en 1995, notamment dans le gros et le second oeuvre.

B. LA NOUVELLE-CALÉDONIE DEMEURE DANS L'INCERTITUDE

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 la tenue, 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) 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.

Les discussions sur l'avenir du territoire n'ont véritablement commencé qu'à la fin de l'année 1995 et des contacts réguliers ont eu lieu, de façon multilatérale, entre l'Etat, le FLNKS et le RPCR.

Après une interruption décidée par le FLNKS à la suite du comité de suivi du 18 avril, le voyage du ministre de l'outre-mer à la fin du mois de juin 1996 a permis de renouer un dialogue entre l'Etat, d'une part, et chacun des partenaires calédoniens, d'autre part, ces derniers ayant eux-mêmes des échanges bilatéraux.

Parvenir à une solution dans laquelle chacun puisse, au moins à titre transitoire, se reconnaître et que chaque partenaire puisse restituer dans sa perspective est évidemment un exercice difficile. A ce stade, les discussions n'ont pas encore suffisamment progressé pour permettre d'en tracer les contours.

• **Par ailleurs, le développement économique et social du territoire est un des éléments de la réflexion** actuellement menée par les partenaires des accords de Matignon dans la recherche d'une solution politique qui pourrait être proposée aux Calédoniens.

Le Haut Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a reçu mission d'instituer avec les responsables du territoire et des provinces, une commission du rééquilibrage et du développement chargée d'identifier les dossiers prioritaires et de coordonner les efforts de l'ensemble des acteurs du développement. Installée le 13 décembre 1995, huit groupes de travail ont été constitués sur les thèmes suivants : éducation, emploi et formation, logement, développement touristique, transport, économie minière, énergie, coopération régionale et développement.

A l'occasion du sixième comité de suivi des accords de Matignon, réuni le 18 avril 1996 à Paris, sous la présidence du ministre de l'Outre-mer, un compte-rendu des travaux de la commission du rééquilibrage et du développement, qui a regroupé 400 responsables politiques, économiques et sociaux calédoniens a été présenté.

Le principal thème abordé a été d'abord l'emploi avec le renforcement de l'accès des Calédoniens aux emplois locaux. L'ANT (agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs de l'Outre-mer) étendra ses interventions aux boursiers du territoire qui viendront suivre en métropole des stages de techniciens. La limitation de la durée des séjours des fonctionnaires de l'Etat sur le territoire sera effective avant la fin de l'année 1996.

c) La conjoncture en 1996

• **La situation des communes en Nouvelle-Calédonie**

La loi n° 96-609 du 5 juillet 1996 portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer a, dans son article 25, modernisé le régime communal de la Nouvelle-Calédonie en introduisant notamment des dispositions relatives à la participation des habitants à la vie locale et en étendant de nombreux articles du code des communes et du code des juridictions financières.

A la demande du ministre de l'outre-mer, une mission de l'inspection générale du ministère de l'Intérieur s'est rendue en Nouvelle-Calédonie en

avril-mai 1996 pour procéder à une étude sur la situation des communes de Nouvelle-Calédonie.

● L'élection du bureau du Congrès

Les divisions entre les partis politiques qui avaient perturbé l'élection des membres du bureau du congrès à l'issue du scrutin du 9 juillet 1995 pour le renouvellement général des assemblées de province qui, réunies, constituent le congrès, ne se sont pas reproduites lors de l'élection annuelle du bureau du congrès, le 26 juin 1996.

2. Une année assez favorable pour le développement des activités en 1995

a) *Les principaux indicateurs économiques et sociaux*

La Nouvelle-Calédonie a connu de 1990 à 1994 une période de croissance ralentie marquée par une chute des cours du nickel consécutive au ralentissement économique des pays industrialisés.

L'année 1995 a été une année plutôt favorable, avec une augmentation des activités liées au nickel et un environnement politique marquée par la recherche d'une solution consensuelle pour l'échéance de 1998.

Contrairement aux années précédentes, la hausse des prix en Nouvelle-Calédonie a été inférieure à celle de la Métropole (+ 2,1 %).

Le taux d'inflation correspond à un accroissement annuel de l'indice des prix de 1,7 dû pour près de la moitié à la catégorie « produits alimentaires, boissons, tabacs ».

Le marché de l'emploi s'est maintenu dans un état stationnaire depuis trois ans :

- le nombre des **emplois déclarés à la CAFAT** (Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie) plafonne autour de 42.000 à 44.000 après une hausse rapide de 1987 à 1991 :

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
36.329	39.452	41.211	40.866	42.037	42.618	44.169	43.777

- le nombre des **demandeurs d'emploi non-satisfaits**, qui est resté pratiquement au même niveau en 1991 et 1992, a progressé de 5 % en 1993 (6.348), puis a plafonné à ce niveau en 1994 et 1995 :

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
4.636	5.015	5.006	5.829	5.840	6.348	6.268	6.344

● **Le nickel est le premier secteur d'activité du territoire.**

EXPORTATIONS DE MATTES ET DE FERRONICKELS (EN MÉTAL CONTENU)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Quantités (tonnes)	46.071	45.841	41.289	39.991	47.771	49.538	51.894
Valeur (MF CFP)	59.723	35.677	32.781	26.117	27.830	31.193	32.250

Faisant suite aux deux excellents exercices de 1988 et 1989, les exportations des produits du nickel avaient baissé en valeur à partir de 1990, en raison de la baisse des cours du nickel consécutive à la crise économique qui frappe les principaux pays industrialisés.

Malgré cette crise, les tonnages expédiés ont été maintenus : après une baisse des tonnages en 1991 et 1992, les exportations ont retrouvé en 1993 le niveau de 1988 (environ 47.000 tonnes).

L'augmentation du tonnage exporté en 1993 avait permis de compenser la baisse des cours du métal, qui se sont retrouvés à des niveaux parmi les plus bas (moyenne de 2,40 dollars par livre contre 3,17 dollars en 1992).

Puis, en 1994 et 1995, les cours du métal se sont légèrement redressés à la faveur d'une certaine reprise de la consommation de nickel dans le monde, ce qui a permis d'enregistrer en Nouvelle-Calédonie une augmentation à la fois des quantités et des valeurs exportées depuis 1993.

● Le tourisme

Ce secteur avait subi en 1991 et 1992 les conséquences, d'une part, du conflit du Golfe qui avait affecté la venue des touristes japonais et, d'autre part, de la récession des économies australienne et néo-zélandaise.

L'année 1993 a marqué un certain retour à des perspectives de croissance, avec notamment une augmentation de 3 % des touristes.

Mais, c'est surtout l'année 1994 qui a bénéficié des effets positifs, d'une part des projets d'extension des capacités hôtelières et, d'autre part, de l'ouverture de la desserte aérienne du territoire à la concurrence (Air outre-mer et Corsair).

L'année 1995 enregistre une hausse de 1,5 % du nombre de touristes, malgré les conséquences négatives de la reprise des essais nucléaires sur la venue de touristes en provenance d'Australie ou de Nouvelle-Zélande, la progression ayant été forte sur la clientèle en provenance de la France métropolitaine (+ 17 %).

NOMBRE DE TOURISTES

1991	1992	1993	1994	1995
80.930	78.264	80.753	85.103	86.388

● **La construction**

Le nombre de permis délivrés pour la construction de logements -qui avait connu une progression forte en 1992 (1.766 contre 1.042 en 1991, soit + 69 %) et plus modérée en 1993 (1.946, soit + 10 %)- a continué de croître en 1994 (2.371, soit + 22 %), puis est revenu à un niveau comparable à celui de 1993 (1.965 logements autorisés).

● **L'agriculture**

Traditionnellement, l'agriculture occupe une place centrale dans la sociétés néo-calédonienne avec des cultures vivrières en tribus et de grands élevages extensifs sur la côte ouest. Elle représente 14 % de la population active.

En 1995, la production agricole marchande a atteint 5.2 milliards de francs CFP, soit une augmentation de 3,5 % par rapport à 1994. Trois filières (fruits et légumes, élevage bovin et aviculture) contribuent, pour près de 80 %, à cette production.

L'année 1995 est venue confirmer la dynamique de conquête du marché intérieur dont fait preuve l'agriculture néo-calédonienne.

C. UNE CONJONCTURE STABLE POUR WALLIS ET FUTUNA

1. La situation politique et institutionnelle

Le statut du territoire, sous réserve de quelques aménagements mineurs (1971, 1973, 1978 et 1995), 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 centralisateurs ; 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.

C'est en mars 1997 que se déroulera le renouvellement général des membres de l'assemblée territoriale.

2. Le cadre du développement économique

Après négociation avec les responsables du territoire à la fin de 1994 et au début 1995, une convention pour le développement économique et social de Wallis et Futuna pour la période 1995-2000 a été signée, le 2 mars 1995, entre le président de l'assemblée territoriale et le ministre des départements et territoires d'outre-mer. Elle comporte un engagement financier de l'Etat pour un montant de 158 millions de francs sur la période considérée. Cet engagement vient s'ajouter aux 58 millions de francs déjà accordés au titre du contrat de plan signé le 14 novembre 1994.

Les secteurs prioritaires sont les suivants : infrastructures, protection de l'environnement, éducation et formation, développement économique, amélioration du dispositif sanitaire et social et affirmation de l'identité culturelle.

Cette convention, élaborée en partenariat, traduit la détermination de l'Etat et du territoire à promouvoir une nouvelle politique de développement de l'archipel.

3. Le développement économique en 1995

● Au niveau général

La situation économique de Wallis-et-Futuna n'a pas connu d'évolution importante en 1995 et demeure marquée par une relative atonie.

Pour une population de l'ordre de 15.000 habitants, 1.589 ont un emploi salarié, ce qui représente 11 % de la population totale et 28 % de la population en âge de travailler. Le secteur public emploie près de 69 % des salariés, qui bénéficient de 74 % de la masse salariale totale distribuée.

Compte tenu des handicaps naturels de l'archipel et de l'absence de structures productives modernes, le secteur privé n'a pas développé de production à l'exportation, ni même de substitution à l'importation. Le territoire se trouve donc dans une situation de dépendance toujours croissante vis-à-vis de l'extérieur.

La hausse du niveau de vie, en liaison directe avec la revalorisation des salaires (+ 1,15 % pour le SMIG) et la stabilité des prix (hausse de l'indice des prix de 0,47 %), a eu pour conséquence d'augmenter la demande des ménages, renforçant ainsi le déficit du solde des échanges avec l'extérieur.

● Par secteurs

Le secteur commercial, stimulé par une demande accrue, est de fait le secteur le plus dynamique. Il offre le plus d'emplois stables dans le secteur privé. Les services ont continué leur progression témoignant ainsi de l'évolution du mode de vie de la population.

L'évolution des concours bancaires consentis par l'établissement de crédit local confirme ces tendances. Les crédits octroyés aux particuliers, notamment pour l'acquisition de biens durables, ont progressé de 16 % en 1995.

Le bâtiment et l'artisanat, qui avaient souffert du ralentissement de la demande publique, sont à nouveau des secteurs créateurs d'emplois en 1995. Le principal chantier du territoire (aérogare de Hihnfo) est cependant en voie d'achèvement.

Par ailleurs, **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.

D. SAINT-PIERRE ET MIQUELON : LA RECHERCHE D'UNE RECONVERSION ET D'UNE DIVERSIFICATION

1. Les principaux indicateurs

L'évolution de la conjoncture au cours de l'année 1995 s'est encore inscrite dans la perspective d'une reconversion et d'une diversification, toujours activement recherchées, des structures de l'économie saint-pierraise.

Dans ce contexte, le maintien de l'emploi et plus encore la régression du chômage ont constitué, comme en 1994, la préoccupation majeure des autorités et de la population de l'archipel.

Sur l'ensemble de l'année, **on a pu constaté une légère amélioration de la situation de l'emploi.**

Au 31 décembre 1995, on dénombrait 63 bénéficiaires du RMI, contre 57 en 1994 sur une population de 6.277 personnes.

2. Les secteurs d'activité essentiels

Stimulée par les commandes publiques **dans le bâtiment et les travaux publics** et par le démarrage des nouvelles activités de la société industrielle « Interpêche », l'économie de l'archipel apparaît encore très fragile et entièrement dépendante des aides publiques.

Dans cette période de recherche de solutions viables de restructuration économique, l'avancement des deux grands projets concernant la construction de la nouvelle piste de l'aéroport et la transformation du poisson importé a permis d'atteindre les objectifs recherchés à court terme, à savoir la stabilité du niveau de l'emploi.

C'est ainsi qu'il a été enregistré une légère diminution du chômage.

Le **tourisme**, très prometteur au début d'une saison commencée dès le mois de mai, avec un mois d'avance, s'est révélé peu satisfaisant sur l'ensemble de la période estivale en raison de la dépréciation de la devise canadienne.

3. Le point sur la situation du secteur de la pêche dans les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon

La mise en oeuvre de moratoires sur la morue par les Autorités canadiennes dans les zones de pêche traditionnelle des navires de Saint-Pierre-et-Miquelon et l'absence de quotas qui en a résulté a conduit les autorités françaises et les acteurs économiques des îles (en particulier, la société Interpêche) à repenser en totalité les activités liées aux pêches maritimes.

Pour ce faire, les pouvoirs publics ont conclu avec la société Pescanova-France détentrice de la majorité du capital d'Interpêche, un protocole prévoyant le versement de 41 millions de francs de subventions et d'avances (dont 11 millions de francs au titre du plan social) en échange du maintien de l'emploi dans le cadre du lancement de deux activités nouvelles de diversification.

Deux sociétés ont ainsi été créées par Interpêche :

- la société « Archipel SA » chargée de transformer du cabillaud importé de Russie et installée dans l'usine de Saint-Pierre ;
- la société « Miquelon SA » nouvelle structure implantée à Miquelon qui doit transformer les pétoncles capturés dans le 3 PS.

Néanmoins, la situation financière d'Interpêche reste toujours préoccupante.

L'activité de « Archipel SA » reste encore trop aléatoire, du fait de difficulté d'approvisionnement. En effet, la société Interpêche n'a, jusqu'à présent, pas réussi à créer des flux réguliers malgré de nombreux contacts avec des entreprises russes et norvégiennes principales pourvoyeuses de cabillaud sur le marché international.

Par ailleurs, afin de favoriser le développement de cette activité, la France a obtenu de la Communauté européenne une dérogation aux règles d'origine qui permettra l'importation sur le marché communautaire à droit nul du poisson transformé à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Quant à « Miquelon SA », l'usine construite n'a pas encore connu d'activité soutenue en raison des difficultés d'Interpêche à exploiter le navire susceptible de pêcher le quota français de pétoncles dans le 3 PS. Une solution temporaire a été trouvée dans l'affrètement de deux coquilliers canadiens.

La demande de financement complémentaire présentée par l'actionnaire principal d'Interpêche en août 1995, afin d'éviter une cessation de paiement de la société a été examinée favorablement par les pouvoirs publics, à la suite de la réalisation d'un audit complet de comptes d'Interpêche.

Ce financement complémentaire a pour principal objet la sauvegarde du niveau d'emplois de ces sociétés qui représentent l'essentiel de l'activité économique de la collectivité territoriale.

L'autre axe visant à dynamiser l'activité des pêches dans les îles consiste en une intégration plus complète de la collectivité territoriale dans son environnement régional.

L'accord conclu entre la France et le Canada et signé le 2 décembre 1994 établit une coopération en matière de conservation et de gestion des stocks situés dans les espaces maritimes français et canadien de la sous-division 3 PS de l'organisation des pêches de l'Atlantique du nord ouest (Opano).

Cet instrument permet aux parties de fixer chaque année des totaux admissibles de capture de captures répartis selon des parts fixes entre pêcheurs français et canadiens.

Il convient, néanmoins, de relativiser l'intérêt actuel de cet accord pour les pêcheurs français qui n'obtiennent que des quotas modestes de poissons, compte tenu du calcul des parts et des moratoires sur certaines espèces prévues dans l'accord (morue).

En revanche, la majeure partie d'un gisement de pétoncles situé dans l'espace maritime français du 3 PS doit être exploitée par les armements français et les prises transformées dans l'unité construite par la société Interpêche à Miquelon.

En outre, l'adhésion récente de la France à l'organisation des pêches de l'Atlantique du nord-ouest, au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon, a déjà permis à la collectivité territoriale d'obtenir quelques quotas de pêche dans la zone de réglementation de l'Opano.

Une augmentation de ces quotas dans les années à venir pourrait constituer un complément à ceux figurant dans l'accord bilatéral franco-canadien et pérenniser l'activité économique du secteur des pêches de Saint-Pierre-et-Miquelon.

E. MAYOTTE : UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE MARQUÉE PAR UNE DÉPENDANCE ACCRUE

1. Une croissance marquée par une dépendance économique et financière

a) Une forte progression

Mayotte a poursuivi en 1995 son cheminement vers la modernité.

En 1995, les prix n'ont augmenté que de 1,3 %.

Le SMIG a été revalorisé de 5 % en 1995, mais reste inférieur de 60 % par rapport aux DOM et on a assisté, parallèlement, à une augmentation uniforme de l'ensemble des salariés.

Si 38 % de la population active sont à la recherche d'un emploi, les statistiques du chômage restent peu fiables ; par ailleurs, 32 millions de francs d'aides à l'emploi ont été versées en 1995.

b) Une forte dépendance économique

Cette dépendance est à la fois à caractère financier et économique :

- **au niveau financier**, en premier lieu : les transferts publics monétaires net ont très sensiblement augmenté et ont alimenté l'activité de l'archipel, soit directement par le biais de la commande publique en biens et services locaux, soit indirectement par l'effet de distribution de revenus ;

- **au niveau économique**, en second lieu : le système productif de Mayotte reste largement à construire et seuls les approvisionnements extérieurs permettent de satisfaire une demande croissante en biens de production et de consommation. La balance commerciale de la collectivité territoriale affiche un déséquilibre permanent et extrêmement important, lié tout à la fois une forte augmentation des importations et, pour 1995, à de médiocres résultats à l'exportation.

2. Les principaux secteurs d'activités

L'activité des secteurs économiques a été, dans l'ensemble, soutenue, même si le secteur primaire (agriculture, élevage et pêche) a continué à souffrir d'une désorganisation profonde et de techniques de production peu performantes. **L'agriculture concerne 60 % des ménages mahorais.**

Des efforts sont certes entrepris en vue de créer une véritable profession agricole, mais leur ampleur est encore très timide et ne permet pour le moment ni d'influer sur le niveau de sous-emploi ni d'améliorer les approvisionnements de la population en produits végétaux et carnés. Même les cultures de rente, qui ont constitué longtemps la vitrine de l'agriculture mahoraise, ont marqué le pas sous l'effet du vieillissement des plantations, d'une rentabilité insuffisante des exploitations, d'une baisse de la qualité des produits, et enfin d'une vive concurrence régionale.

Dans le secteur de la pêche, l'évolution souhaitée vers une pêche plus lointaine et plus intensive ne s'est pas encore accomplie, et le lagon mahorais reste soumis à une surexploitation de ressources incontestablement déclinantes. La création de fermes aquacoles permettant tout à la fois d'alléger la pression sur le lagon et d'alimenter le marché de façon plus régulière et abondante est envisagée, mais ce projet n'a pas encore reçu de concrétisation. On recensait en 1992 2.600 pêcheurs.

Le secteur de la construction a, de nouveau, entraîné dans son sillage de nombreuses entreprises. L'intensification de la réalisation de logements sociaux et locatifs, permise par l'augmentation très significative de la ligne budgétaire unique qui regroupe l'ensemble des interventions de l'Etat dans ce domaine, la poursuite parfois chaotique du programme de constructions scolaires préélémentaires et secondaires, l'achèvement des travaux d'allongement de la piste de l'aéroport et le démarrage des travaux de la plate-forme portuaire de Longoni ont alimenté les plans de charge des entreprises, tout en exacerbant le dilemme entre l'utilisation de techniques traditionnelles de construction et l'emploi de technologies modernes.

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

A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TOM

1. L'approche minimaliste du bleu budgétaire

En 1996, le budget du ministère a rapatrié en son sein un certain nombre de dotations gérées auparavant par les ministères techniques : ont été ainsi transférés les crédits consacrés aux chantiers de développement local (40 millions de francs), ceux destinés au service militaire adapté en Polynésie française (55 millions de francs) et enfin, ceux relatifs aux 160 fonctionnaires du corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française (31,5 millions de francs). Les dotations consacrées à la recherche dans les terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ne figurent plus, en revanche, dans le budget de l'Outre-mer mais dans celui de la recherche. Le budget de l'outre-mer continue néanmoins à financer le budget des TAAF et à rémunérer son personnel.

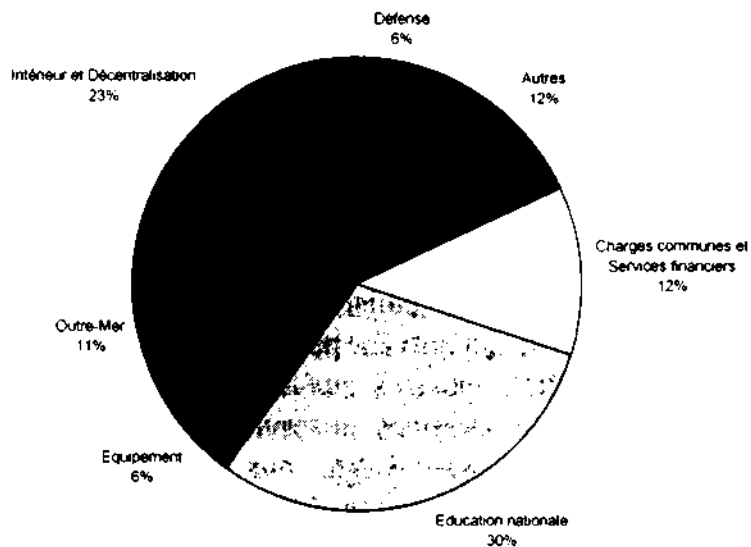
Avec 4,86 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, le budget de l'outre-mer est en progression de 0,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996.

Les crédits spécifiquement consacrés aux TOM, regroupés autour de trois agrégats (développement social et économique, administration générale et collectivités) se montrent respectivement à 56 %, 33 % et 11 % du total de ces crédits, soit un total de 1.086 millions de francs.

2. L'approche générale du « jaune budgétaire »

Le « jaune budgétaire » consacré aux Départements et collectivités d'outre-mer tente de récapituler l'ensemble des crédits consacrés en faveur de ces collectivités par tous les ministères.

EFFORT BUDGETAIRE EN FAVEUR DES DOM - TOM



En raison des difficultés d'établissement du jaune budgétaire, des incertitudes qui pèsent parfois sur les chiffres communiqués par les différents ministères, et de l'existence d'un volume de crédits non répartis entre territoires d'outre-mer, la distinction entre départements et territoires d'outre-mer est excessivement complexe.

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 (chapitre 68-90) ;

- **une section territoriale**, regroupant les interventions du fonds relevant des compétences des territoires (chapitre 68-92).

En outre, la loi référendaire n° 88-1028 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 une répartition en provenance du chapitre 68-93 « Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie ».

1. La section générale

En ce qui concerne la section générale du FIDES, la dotation supplémentaire en crédits de paiement obtenue en 1995 a permis de rattraper le retard des paiements. Elle permettra également de satisfaire les demandes exprimées par les préfets et les hauts-commissaires des territoires d'outre-mer pour l'exercice 1996.

Un arrêté de transfert en date du 19 juillet 1996 pour un montant de 10 millions de francs en autorisations de paiement et 55 millions de francs en crédits de paiement est venu compléter la mesure en faveur de l'habitat social pour la Polynésie française obtenue sur la gestion 1995. L'ouverture de crédits totale au titre de ce programme aura donc été de 110 millions de francs en autorisations de paiement et 110 millions de francs en crédits de paiement sur une période de deux ans.

L'ouverture des crédits sur la **gestion 1996**, au titre du programme 1996, s'élève à 259 millions de francs dont 203 millions de francs sont consacrés aux contrats de développement, 42 millions de francs au contrat de ville, 8 millions de francs pour l'ICAP et 6 millions de francs pour les actions en tribus.

Pour 1997, cette section est dotée de 137 millions de francs en autorisations de paiement et 140 millions de francs en crédits de paiement.

2. La section territoriale

La répartition pour 1997 est de 4,9 millions de francs en autorisations de programme et de 3 milliards de francs en crédits de paiement.

Il est à noter le dégel de 21,3 millions de francs de crédits de paiement obtenu en 1995 qui a permis un comblement du retard des

paiements. De ce fait, il sera également possible d'honorer les demandes formulées en 1996 par les territoires dans des conditions satisfaisantes.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS AU FIDES (1996-1997)

(en millions de francs)

		1996	1997
Section générale	Autorisations de programme	177,9	137
	Crédits de paiement	182,9	140
Section des territoires	Autorisations de programme	4,9	4,9
	Crédits de paiement	8,5	3
Total	Autorisations de programme	182,8	141,9
	Crédits de paiement	191,4	143

Source : *Projet de loi de finances pour 1997*.

3. Les actions spécifiques à la Nouvelle-Calédonie

Les crédits consacrés aux actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie s'élèvent à 390 millions de francs en autorisations de programme et autant en crédits de paiement, soit une augmentation de 3 %.

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

Le projet de loi de finances doit permettre à l'Etat de respecter l'ensemble de ses engagements.

1. Les contrats de développement de la Nouvelle-Calédonie

Conformément aux dispositions de la loi référendaire n° 1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, ont été conclus pour la période 1993-1997 **les accords de développement suivants** :

- une convention de développement Etat-territoire de Nouvelle-Calédonie signée le 8 juin 1993 :

- trois contrats de développement Etat-provinces nord, sud et des îles signés le 4 février 1993.

Les contrats de développement en cours font suite à une première série de contrats Etat-provinces signés dans le cadre des accords Matignon pour la période 1990-1992.

Le montant total contractualisé s'élève à 3,9 milliards de francs. La contribution de l'Etat est de plus de 1,65 milliard de francs, dont près de 1,07 milliard à la charge du budget du ministère de l'Outre-mer.

Au 31 décembre 1996, les différents ministères auront mis à la disposition du Haut commissaire un montant total de 1.170 millions de francs, soit plus de 70 % du montant des crédits contractualisés (contre les 80 % théoriques).

Pour 1997, le montant s'élève à 237,6 millions de francs.

Le taux d'exécution des trois premières années 1993-1995 de la seconde génération de contrats avoisine 49 % en ce qui concerne les engagements de l'Etat et 57,85 % en ce qui concerne les paiements par rapport aux engagements effectués.

Le retard dans l'exécution des contrats de développement des provinces et principalement de la province nord est surtout imputable au démarrage très lent des programmes sur le terrain. Ainsi, en 1993 et 1994, 341 millions de francs seulement avaient pu être engagés sur 507 millions de

francs délégués, en raison notamment de la poursuite de l'exécution des contrats de développement 1990-1992 qui fin 1994, étaient réalisés à 95 %.

Le Haut-commissaire explique le retard persistant par des difficultés techniques rencontrées dans l'instruction de certains dossiers (pièces manquantes, besoin d'informations complémentaires) et surtout par l'absence de dossiers présentés par la province nord du fait d'obstacles dans la réalisation des opérations (problèmes fonciers et difficultés de trésorerie notamment).

A cet effet, depuis le mois de septembre 1995, a été engagé un processus bilatéral de bilan et de proposition de redéploiement au travers de réunions entre les partenaires Etat et provinces dans une optique de renégociation visant à mettre l'accent sur les nouvelles priorités des élus et tendant à proposer un nouveau rééquilibrage dans le domaine économique et social.

2. Le contrat de développement de la Polynésie

Le contrat de développement Polynésie française a été signé le 4 mai 1994 en application de l'article 8 de la loi n° 94-99 du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française.

Ce contrat de développement (qui inclut les dispositions du contrat de ville de l'agglomération de Papeete) s'insère dans le cadre du XIème plan et s'articule autour de trois programmes d'intervention d'un coût financier contractuel de 2.902 millions de francs sur les cinq ans (1994-1998), dont 1.451 millions de francs à la charge de l'Etat :

- le développement économique avec un effort particulier pour le tourisme, l'agriculture et la formation professionnelle (776 millions de francs dont 306 millions de francs de crédits d'Etat) ;

- l'équipement du territoire et le désenclavement des archipels (1.448 millions de francs dont 700 millions de francs de crédits d'Etat) ;

- l'insertion sociale (658 millions de francs dont 425 millions de francs à la charge de l'Etat).

Sur les 1.451 millions de francs de crédits d'Etat prévus par le contrat, 628 millions de francs seront supportés par le ministère de l'outre-mer (FIDES).

En 1994 et 1995, les différents ministères ont délégué au Haut-Commissaire en Polynésie un montant total de 529 millions de francs en autorisations de programme (dont 248 millions de francs pour le seul ministère de l'outre-mer), soit plus de 36 % du montant total contractualisé.

Pour ce qui concerne les engagements de dépenses sur crédits d'Etat, si la signature relativement tardive du contrat n'a pas permis le lancement d'opérations nombreuses en 1994 (le montant des engagements s'est élevé cette année là à 53.66 millions de francs seulement), ce retard initial a été, en grande partie, comblé en 1995 (386.8 millions de francs engagés en 1995), ce qui porte le taux des engagements sur les deux premières années par rapport au montant contractualisé à plus de 30 %.

Il convient, en particulier, de signaler que les actions relatives au logement social (280 millions de francs à la charge du FIDES prévus au contrat) ont, d'ores et déjà, fait l'objet de deux conventions d'un montant total de 140 millions de francs, sans préjudice de la dotation de 100 millions de francs ouverte, pour renforcer les opérations prévues dans ce secteur par le contrat de développement, au FIDES par la loi de finances rectificative d'août 1995, qui, ayant sans délai été mise à disposition du Haut-Commissaire en Polynésie, a d'ores et déjà fait l'objet d'une convention à hauteur de 55 millions de francs.

En 1996, un arrêté de transfert en date du 19 juillet pour un montant de 10 millions de francs en autorisations de programme et 55 millions de francs en crédits de paiement est venu compléter cette dotation obtenue sur la gestion 1995.

L'ouverture de crédits totale au titre de ce programme aura donc été de 110 millions de francs en autorisations de programme et 110 millions de francs en crédits de paiement sur une période de deux ans.

Pour 1997, les crédits affectés à ce contrat sont de 83,7 millions de francs auxquels se rajoutent les autres crédits du pacte de progrès et surtout le maintien des flux financiers qui résultent de l'activité du CEP (990 millions de francs).

3. Les autres contrats

● **les conventions de développement avec Mayotte** (119.8 millions de francs) **et Wallis-et-Futuna** (10.75 millions de francs) :

● **le contrat de plan avec Saint-Pierre-et-Miquelon** (153.8 millions de francs).

D. LE BILAN DE LA DÉFISCALISATION

Les dispositions contenues dans l'article 22 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1996, dite « loi Pons » a constitué pour les territoires d'outre-mer un important dispositif d'incitation à l'investissement.

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.

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 ».

En 1995, cinq dossiers ont été déposés pour la Nouvelle-Calédonie, pour un montant global de 410.8 millions de francs concernant les secteurs de l'industrie, des énergies nouvelles, des services publics locaux et des transports.

Un dossier a été présenté pour Wallis et Futuna pour un montant de 56.2 millions de francs et 25 pour la Polynésie française, pour un montant global de 1.077,1 millions de francs portant sur les secteurs de l'aviation, de l'audiovisuel, des bateaux de plaisance et utilitaires, l'hôtellerie, l'industrie et les transports.

Au 30 juin 1996, 6 dossiers ont été déposés pour la Nouvelle-Calédonie pour un montant global de 61.17 millions de francs concernant les secteurs de l'industrie, des bateaux et du BTP. Pour la Polynésie française, 28 dossiers ont été enregistrés pour un montant global de 1.820,30 millions de

francs pour les secteurs de l'hôtellerie, des bateaux, de l'industrie, des énergies nouvelles, du transport, de la pêche et de l'agriculture.

La liste et le contenu des agréments font l'objet d'un rapport au Parlement détaillé déposé par le ministre de l'économie et des finances, déposé par la direction générale des impôts.

III. LES AIDES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT

Les collectivités territoriales et territoires d'outre-mer bénéficient d'un régime spécifique d'association à la CEE défini par la décision d'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne du 25 juillet 1991. Cette décision a été adoptée pour une période de dix ans et fait l'objet actuellement d'un processus de révision à mi-parcours. Les pays et territoires d'outre-mer associés ne font pas partie du territoire douanier de la Communauté, aussi ne participent-ils ni aux recettes, ni aux dépenses du budget communautaire, mais bénéficient des concours du fonds européens de développement (FED). Ce dernier n'est pas intégré au budget communautaire mais est alimenté par des contributions spécifiques des Etats membres dont le montant est fixé pour chaque Etat par un accord interne financier pour l'ensemble de la période couverte par le FED considéré. Les versements ne transitent pas par le budget de l'Etat ; ils sont, en principe, attribués directement aux bénéficiaires.

Le FED est l'instrument de la coopération financière dans le cadre de chaque décision d'association et couvre une période de cinq ans.

Les concours du FED sont répartis sous différentes formes :

- **des aides « programmables »** : financement de projets et programmes d'action qui s'inscrivent dans le cadre des priorités de développement par des subventions et (jusqu'au VIème FED) par des prêts à conditions spéciales :

- **de la coopération régionale** : enveloppe spéciale réservée aux projets de coopération régionale (entre DOM, TOM ou avec les pays ACP ou pays tiers voisins) financée par subventions ou prêts spéciaux (jusqu'au VIIème FED) :

- des aides non programmables dont :

- . le Stabex : système de stabilisation des recettes d'exportation ;
- . le Sysmin : facilité de financement spéciale pour les produits miniers ;
- . des aides exceptionnelles : calamités naturelles ou circonstances ayant des effets comparables ;
- . des capitaux à risques : prêts de la banque européenne d'investissement sur les ressources du FED ;
- . des bonifications d'intérêts (imputées sur le FED) sur les prêts accordés par la BEI sur ses ressources propres.

A. LES AIDES DU FED AUX PROJETS TERRITORIAUX

1. Les aides du FED aux projets territoriaux : une approche plus efficace et plus intégrée

La programmation indicative concernant l'aide directe aux projets a été formalisée pour la première fois par toutes les parties prenantes au terme d'engagements mutuels, fixant les principales lignes directrices du développement. La contractualisation a parallèlement été l'occasion de mieux déterminer les obligations de chaque partie, et de mieux assurer la coordination des interventions entre les différents bailleurs de fonds, FED, Etat, territoire -qui s'avère être en particulier un gage d'efficacité pour l'aboutissement de projets complexes.

La stratégie de développement des collectivités territoriales et des territoires d'outre-mer a continué de privilégier les équipements de base et les infrastructures de communication.

• **A Mayotte**, où de forts besoins en équipements existent, l'action prioritaire retenue a été l'interconnexion des réseaux d'alimentation en eau.

La contribution du FED à ce projet est de 6.7 Mécu.

- Les infrastructures de communication (piste aérienne) absorbe la totalité de la dotation de **Saint-Pierre-et-Miquelon** (3.4 Mécu).

- En ce qui concerne la **Polynésie française**, ce sont les activités de production et de valorisation des ressources locales qui forment la trame du programme de développement.

Deux projets d'investissements sont centrés sur 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 Mécu (hors reliquats VIème FED) doit permettre la construction de 5 thoniers polyvalents - le projet est en cours- :

- **un projet de développement de la perliculture**. Il intègre 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 Outumaroro, dans la zone de Punaa (Part du FED : 10,4 Mécu) a été commandé par la nécessité d'améliorer le cadre de l'environnement, il comporte à la fois une dimension environnementale et touristique.

- **En Nouvelle-Calédonie**, la programmation regroupe **trois projets**, un par province :

- l'aquarium de Nouméa (4,35 Mécu) pour lequel une étude de faisabilité a été lancée et dont les résultats doivent déboucher sur la passation d'un concours d'architecte :

- la construction de la route Koné-Tiwaka (3,95 Mécu) ;

- les constructions scolaires aux Iles Loyauté (2,375 Mécu).

Le reliquat de l'enveloppe est affecté à des projets de formation.

2. Les concours de la BEI

La Banque européenne d'investissement participe pleinement au financement des projets et programmes, dans les secteurs relevant de sa compétence (projets à caractère industriel, d'infrastructures, dans l'agro-alimentaire).

La BEI accorde deux sortes de prêts :

- les capitaux à risques (25 Mécu) 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 Mécu), qui sont assortis d'une bonification d'intérêt de 4 % provenant des ressources du FED.

Les terres australes et antarctiques françaises privilégient des actions en faveur de l'environnement avec la participation du FED pour un montant de 0,600 Mécus. **Deux projets sont en cours d'étude :**

- l'éradication d'espèces nuisibles à l'île Saint-Paul ;
- le projet d'implantation d'aérogénérateurs aux îles Kerguelen.

B. LA GAMME DES MOYENS D'INTERVENTION MISE EN OEUVRE PERMET DE COUVRIR TOUTES LES FORMES D'AIDE

Le dispositif d'aide du VIIème FED en améliore les modalités.

1. La coopération commerciale

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, en matière d'ouvroison et

de transformations, 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.

En outre l'ouverture unilatérale des échanges permet aux PTOM, de garder la maîtrise de leur politique de tarification externe -la seule contrainte qui leur est imposée tien tau principe de non discrimination-. Ils conservent ainsi la pleine liberté de pouvoir négocier des concessions réciproques avec les Etats environnants (Accords phytosanitaires passés par la Nouvelle-Calédonie avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour l'exportation de viande de cerf par exemple et 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. Les objectifs de la décision d'association sont ambitieux : 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 produits de base agricole et minier

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 offerte 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 polynésien en permettant le rétablissement des termes de l'échange.

Plusieurs innovations techniques ont contribué à rendre le fonctionnement du Stabex plus performant par l'abandon du principe de reconstitution des ressources, l'abaissement des seuils de dépendances de 6 % à 5 % et l'élargissement de la base de calcul du niveau de référence sur six

ans hors extrema). En outre, le mécanisme de correction des taux de change a été supprimé.

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 diversification.

C. BILAN ET AVENIR DES PROGRAMMES DU FED

1. Bilan du VIe FED (86-90)

La répartition entre PTOM français et les aides « programmables » s'établissait comme suit, selon les programmes indicatifs élaborés conformément à la décision d'association du 30 juin 1986 pour les dotations du VIe FED.

(En millions d'écus)

PTOM Français	DOTATION		
	TOTAL	SUBVENTIONS	PRÊT SPÉCIAUX
Nouvelle-Calédonie	7,85	5,55	2,3
Polynésie française	8,25	5,5	2,7
Saint-Pierre-et-Miquelon	2,6	1,6	1
Mayotte	4,25	2,25	2
Wallis-et-Futuna	3,25	2,25	1
Terres australes et antarctiques françaises	0,3	0,3	-
TOTAL	26,5	17,45	9

2. Mise en oeuvre du VIIème FED

Comme il a été indiqué ci-dessus, la France a obtenu, conformément aux dispositions de la décision d'association du 25 juillet 1991, 40.2 Mécú au titre du FED pour les actions de développement économique et social de ses territoires et collectivités territoriales d'outre-mer.

A cette enveloppe vient d'ajouter par décision de la Commission 1,4 Mécú provenant d'un reliquat du VI FED.

Pour les six PTOM français, la clé de répartition retenue a été la suivante, par comparaison avec la répartition effectuée au titre du VI FED en millions d'écu.

(En millions d'écus)

Territoire collectivité	Répartition VI° FED	Répartition VII° FED	% Augmentation	Répartition reliquat VI° 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
Saint-Pierre-et-Miquelon	2,60	3	15,3	+ 0,4 = 3,4	30,7
Mayotte	4,25	6,7	57,6	+ 0,5 = 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 Mécú reliquat du VI° FED ont été attribués en majeure partie (1 Mécú) aux PTOM classés par la CEE comme « les moins développés ». Wallis et Futuna et Mayotte ont ainsi bénéficié de 500.000 Ecu supplémentaires. Les 400.000 Ecu attribués à Saint-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 %).

Cette clé de répartition tient compte à la fois de critères géo-économiques et des projets de réalisation susceptibles de bénéficier d'un cofinancement du FED.

La mise en oeuvre du volet financier de la décision d'association passe, en effet, nécessairement par l'élaboration pour chaque TOM ou collectivité territoriale de la programmation indicative prévue aux articles 187 à 196 de la décision d'association du 25 juillet 1992.

Ces programmes indicatifs indiquent pour l'essentiel :

- le choix des secteurs où doit se concentrer l'aide communautaire et, dans la mesure du possible, l'identification des programmes à financer ;

- les engagements mutuels de la Communauté et des autorités compétentes des PTOM concernant les mesures et actions techniques et financières les plus appropriées à la réalisation des objectifs dans les secteurs retenus, selon un calendrier déterminé.

Ces documents revêtent donc une forme contractuelle et doivent être formellement approuvés par les parties en cause. Ceci a été fait pour les quatre territoires et les deux collectivités territoriales en 1992 et au début de 1993.

Les représentants de la Communauté, de l'Etat et des élus et responsables territoriaux ont signé ces programmes indicatifs qui constituent le cadre juridique des actions de développement économique et social cofinancés par la CEE.

Pour ce VII^e FED, les contributions de la Commission portent sur des opérations importantes et significatives entrant dans le cadre de la politique générale de développement adoptée par la CEE.

Il est souligné que les versements du FED ne constituent qu'une participation aux apports de l'Etat et du territoire considéré, apports auxquels le FED ne se substitue pas. Cependant, l'objet même du versement communautaire doit être clairement identifié et les règles applicables notamment en matière de passation de marchés publics de travaux ou de fournitures sont celles du FED.

La Polynésie française a reçu, au titre du Stabex, pour l'année 1990, 880.876 Ecu et pour 1992, 52.325 Ecu.

3. Perspectives pour le VIII^e FED

Le Conseil européen de Cannes a décidé, en juin 1995, du montant du VIII^eFED (1996-2000). Celui-ci est d'un montant de **165 millions d'Ecu** pour les PTOM, plus 35 millions d'Ecu de ressources propres de la BEI. 115 millions d'ECU devraient être consacrés à l'aide programmable. La Commission vient de proposer les taux de répartition suivants de cette aide : France 47.90 %, Pays-Bas 33.80 %, Royaume-Uni 18.30 %. Le Conseil n'a pas encore pris de décision sur ce point.

Ce VIII^e FED devra prendre en compte les résultats de la Conférence intergouvernementale.

En effet, conformément à l'article N du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht, le 7 février 1992, une procédure de révision de certaines dispositions de ce même traité s'est engagée au cours de l'année 1996. Le statut des territoires d'outre-mer figure, à la demande de la France, parmi les points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence gouvernementale.

Au terme de ces développements qui confirment, cette année encore, la difficulté d'appréhender, au vue 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 avaient conduit votre rapporteur pour avis à s'en remettre à la sagesse du Sénat sur ce projet de budget, votre commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'Outre-Mer pour 1997.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE LORS DE L'EXAMEN DES CRÉDITS DE L'OUTRE-MER

L'Assemblée nationale a abondé, à titre non reconductible, le budget de l'Outre-mer pour 1997 de 1.81 million de francs, dont :

- 1.31 million de francs sur le chapitre 67-51, article 10 (« Travaux divers d'intérêt local) :

- et 0.5 million de francs sur le chapitre 67-54, article 10 (« Subventions aux départements et aux collectivités territoriales pour les dégâts causés par les calamités publiques »).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 14 novembre 1996, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, à l'examen des crédits relatifs à l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 1997.

Après avoir rappelé que les crédits du ministère représentaient 10 % des sommes allouées par le Gouvernement en faveur des départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM), **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a constaté que l'activité économique des DOM-TOM restait assez préoccupante, et reflétait un sentiment d'attentisme des agents économiques.

Il a indiqué que la mise en place par les pouvoirs publics d'un ensemble d'incitations financières et fiscales à la création d'entreprises et le début de la mise en oeuvre des dispositions prévues dans les contrats de plan, de même que le doublement des fonds communautaires, ainsi que l'augmentation de la ligne budgétaire unique, n'avaient pas encore produit d'effet significatif sur la situation économique des DOM, qui restait très préoccupante tant dans le secteur du bâtiment-travaux publics, que dans le secteur agricole de ces industries agro-alimentaires.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis, a souligné que l'augmentation sensible du pouvoir d'achat des bénéficiaires du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) avait eu des effets dans tous les DOM. Il a cependant précisé que c'était à la Réunion que l'on avait assisté à la relance la plus vive de la consommation, notamment dans le secteur de l'automobile.

Il s'est inquiété du fait que les DOM restaient confrontés à des taux de chômage qui évoluaient à la hausse (+ 7,8 %), à un nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) en progression (+ 5,2 %) et à un appareil productif insuffisamment développé.

Abordant l'examen des crédits demandés au titre de l'outre-mer, **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a constaté que, pour 1997, ils s'élevaient à 4,86 milliards de francs, soit une reconduction des moyens de paiement inscrits dans la loi de finances initiale pour 1996, alors qu'en revanche, le total des autorisations de programme diminuaient de 8,7 %, soit 1,95 milliard de francs.

Ayant indiqué que la lutte pour l'emploi et l'insertion restait une forte priorité, il a souligné que les crédits inscrits dans le fonds pour l'emploi dans les départements (FEDOM) était en hausse de 43,5 % par rapport à la loi de finances pour 1996 pour être fixés à 1.486,9 millions de francs. Cependant, il a précisé qu'en cours d'exercice, les contrats emplois solidarité avaient été considérablement renforcés à la suite du comité directeur du FEDOM du 30 mai 1996.

Il a ajouté qu'en 1997, le FEDOM pouvait financer 55.000 nouvelles solutions d'insertion.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis, a ensuite abordé la politique pour l'emploi dans les départements d'outre-mer en précisant qu'elle s'exerçait selon deux orientations principales, l'une étant la réinsertion durable par l'emploi dans l'économie marchande, à travers les contrats d'accès à l'emploi (CAE), pour lesquels un crédit de 622 millions de francs était prévu pour le financement de 15.000 emplois et le développement de l'insertion par l'activité dans le secteur marchand, à travers la mise en place et la montée en puissance des agences d'insertion, et l'autre se concrétisant par le soutien au logement social, notamment par le maintien de la ligne budgétaire unique (LBU) d'aide au logement dans les départements d'outre-mer à son niveau de 1996, conformément à la volonté du Président de la République, soit 1,15 milliard de francs en autorisations de programme.

Le rapporteur pour avis a estimé que cette ligne devait permettre l'achèvement des réformes décidées lors des Assises de l'égalité sociale de février 1996 et la poursuite de la construction de logements sociaux au même niveau que les années antérieures, soit environ 11.000 nouveaux logements par an et 4.000 opérations de réhabilitation. Il a cependant fait remarquer que la diminution sensible des crédits de paiement qui étaient fixés à 463 millions de francs, soit -25,2 % par rapport à 1996, témoignait de la difficulté à réaliser effectivement les investissements prévus.

Il a indiqué que, malgré des réductions budgétaires importantes, le Gouvernement entendait manifestement maintenir une politique contractuelle axée sur l'aménagement du territoire.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis, a ensuite précisé que le montant global des subventions aux collectivités locales diminuait de 16,2 % en moyens de paiement et de 85 % en ce qui concerne les autorisations de programme, ceci résultant très largement de la suppression, à compter de 1997, de la section décentralisée du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM).

Par ailleurs, il a indiqué que les diminutions enregistrées tant sur le FIDOM (section générale), que sur le fonds d'investissement pour le développement économique et social (section générale) (FIDES) imposaient l'étalement sur une année supplémentaire des contrats de plan avec les départements d'outre-mer.

En contrepartie de la suppression du FIDOM, section décentralisée, **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a précisé que le ministère souhaitait déposer, avant la fin de l'année, un projet de loi relatif à l'aménagement du territoire ultra-marin.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis, a considéré que les moyens mis en oeuvre par ce texte consistaient, d'une part, à étendre à l'outre-mer le principe des zones de redynamisation rurale prévu pour la métropole par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, parallèlement au Pacte de relance pour la Ville et, d'autre part, à compléter les mécanismes d'aide aux entreprises exportatrices d'outre-mer en ajoutant aux primes à l'emploi des primes à l'investissement. Il a cependant indiqué qu'il restait toutefois à préciser le contenu exact du texte et le montant des moyens budgétaires qui lui étaient consacrés et que des réserves pouvaient être émises sur leur importance.

Dans l'immédiat, **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a précisé qu'il souhaitait obtenir des garanties sur l'opération de suppression du FIDOM-section décentralisée.

Il a souligné que le Gouvernement disposait d'un argument paradoxal, mais non dénué de tout fondement, pour justifier cette opération. Il a précisé que les amputations importantes et régulières pratiquées depuis le début de la décennie sur le chapitre concerné avaient, en effet, conduit à minorer fortement la part de cette ressource dans les budgets des départements et des régions d'outre-mer. Il a souligné que le FIDOM-section décentralisée ne représentait plus que 1 % environ des recettes de ces collectivités, même si localement, et pour toute opération particulière, le taux de participation du fonds pouvait encore atteindre des niveaux significatifs.

Il a indiqué que les élus des départements d'outre-mer ne manqueraient toutefois pas de rappeler la politique conduite lors de la

dernière décennie et au début des années 1990 qui a consisté à maintenir un niveau d'autorisations de programme sur les dotations du FIDOM-section décentralisée sans l'accompagner de la mise en place des crédits de paiement correspondants et ce même si la tendance avait commencé à s'inverser à partir de 1994.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis, a souhaité que la totalité des crédits de paiement correspondant à des autorisations de programme engagées sur le FIDOM-section décentralisée avant le 31 décembre 1996 fût reversée aux régions et aux départements concernés.

Compte tenu de la progression limitée des moyens budgétaires à destination de l'outre-mer, il est apparu indispensable au rapporteur pour avis de maintenir les dispositions relatives à la défiscalisation qui, plus que jamais, restaient un instrument complémentaire indispensable pour abaisser les surcoûts d'investissements dus à l'éloignement, à l'étroitesse des marchés, et permettre de compenser le renchérissement des crédits.

Abordant les crédits consacrés aux TOM regroupés autour de trois agrégats (développement social et économique, administration générale et collectivités), **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a précisé que ceux-ci s'élevaient respectivement à 60 %, 27 % et 13 % du total de ces crédits, soit à un peu plus d'un milliard de francs, en diminution par rapport à 1996. Il a estimé que l'Etat avait ainsi les moyens de respecter l'ensemble de ses engagements contractuels, notamment vis-à-vis de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

Il a constaté qu'en matière d'aides communautaires concernant le développement, le dispositif d'aide du VIIe FED avait amélioré et élargi la gamme des moyens d'intervention mis en oeuvre.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis, a précisé que le Conseil européen de Cannes avait décidé, en juin 1995, du montant du VIIIe FED (1996-2000), soit 165 millions d'écus pour les PTOM. Il a indiqué que la Commission venait de proposer les taux de répartition suivants de cette aide : France 47,90 %, Pays-Bas 33,80 %, Royaume-Uni 18,30 %. Il a regretté que le Conseil n'eût pas encore pris de décision sur ce point.

Il a souligné que le VIIIe FED devait prendre en compte les résultats de la Conférence intergouvernementale car, conformément à l'article N du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht, le 7 février 1992, le statut des territoires d'outre-mer figurait, à la demande de la France, parmi les points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale.

Il a indiqué que ce contexte budgétaire globalement stable s'inscrivait dans une évolution contrastée au niveau des différents territoires

d'outre-mer et collectivités territoriales d'outre-mer. Il a souligné que si la Polynésie française s'était donnée les moyens de la stabilité grâce à une rénovation du cadre institutionnel -lois du 12 avril 1996-, la Nouvelle-Calédonie demeurait dans l'incertitude, dans l'attente du référendum sur l'autodétermination, qui devait avoir lieu en 1998.

En outre, il a précisé que le territoire de Wallis et Futuna se trouvait dans une conjoncture économique stable, et que Saint-Pierre-et-Miquelon poursuivait sa recherche d'une reconversion et d'une diversification de ses activités économiques. Il a conclu en constatant que l'analyse économique de la situation du territoire de Mayotte révélait une croissance économique marquée par une dépendance accrue.

En réponse à **M. Alain Souplet, M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a précisé que si le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) était aligné au niveau métropolitain, ce n'était pas le cas du revenu minimum d'insertion (RMI), évitant ainsi tout effet pervers. Après avoir rappelé les objectifs de la loi de 1945 sur la départementalisation, il a ajouté que l'appareil productif restait encore défaillant.

M. Edmond Lauret a évoqué la difficulté du travail parallèle qui désorganisait l'ensemble de l'économie. Il a rappelé que le chiffre du chômage dans les DOM était trois fois supérieur à celui de la métropole. Il a conclu en citant les difficultés que pouvait susciter la défiscalisation, notamment en matière de construction navale.

En réponse à une interrogation de **M. Jean Huchon, président, M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a souligné l'importance du secteur marin pour les DOM, particulièrement pour la Martinique. Il a précisé qu'un flux de 500.000 visiteurs de croisière avait engendré une dépense de 100 millions de francs alors que 57.000 visiteurs de plaisance avaient suscité une dépense de 50 millions de francs.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis, a conclu la présentation de son rapport en citant une proposition du groupe du XIe plan sur le financement de l'économie dans les DOM et a proposé de s'en remettre à la sagesse de la commission sur les crédits consacrés de l'outre-mer.

La commission a alors émis **un avis favorable aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre de l'outre-mer**.