

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME XXII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Rodolphe DÉSIRÉ,

Senateur

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 11), 2259 (tome I), 2260 (tome II) et T.A. 533.
Sénat : 91 et 92 (annexe n° 11) (1991-1992).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER: La situation des départements d'outre-mer	9
I. LES EVENEMENTS DU PREMIER TRIMESTRE 1991 À LA RÉUNION TRADUISENT LA PROFONDEUR D'UN MALAISE SOCIAL	9
II. L'ÉVOLUTION DES INDICATEURS CONJONCTURELS REFLÈTE LES IDENTITÉS ET LES DIFFÉRENCES DES ÉCONOMIES DOMIENNES	11
A. LES PRIX ET LES SALAIRES	11
1. Les prix	11
2. Les salaires	11
B. L'EMPLOI	13
1. Les limites des chiffres disponibles	13
2. Les tendances observées en 1990	13
C. LE REVENU MINIMUM D'INSERTION (R.M.I.)	15
D. LA BALANCE COMMERCIALE	16
III. L'ÉTAT DES PRINCIPAUX SECTEURS D'ACTIVITÉ SOULIGNE L'IMPORTANCE DES MENACES PESANT SUR CERTAINES PRODUCTIONS	17
A. LE TOURISME	18
1. La saison 1990	18
2. Une volonté quasi générale de mieux appréhender le phénomène touristique	20
B. L'INDUSTRIE ET L'ARTISANAT	21
1. L'industrie	21
2. L'artisanat	22

	Pages
C. LA PÊCHE	23
1. La pêche, notamment crevettière, joue un rôle fondamental dans l'économie de la Guyane	23
2. Les effets préjudiciables du règlement n° 3211/90 du Conseil des ministres des Communautés	24
D. L'AGRICULTURE	25
1. Les résultats de l'année 1990	26
<i>a) L'économie sucrière</i>	26
<i>b) La banane</i>	28
2. Les problèmes posés par les perspectives communautaires	29
<i>a) La production bananière est exposée à de graves dangers</i>	30
<i>b) Les hypothèques pesant sur la production rhumière</i>	32
CHAPITRE II : Les enjeux qui engagent l'avenir économique des DOM	35
A. LA REFORME DE L'OCTROI DE MER	35
1. La position du problème	35
2. Des réponses encore insatisfaisantes	36
B. LA PROROGATION DES MESURES DE DÉFISCALISATION AU DELÀ DE 1996	38
1. La loi de défiscalisation	38
<i>a) Les dispositions</i>	38
<i>b) Le bilan</i>	39
C. L'AMÉLIORATION DES DESSERTES AÉRIENNES ET MARITIMES	40
1. La situation actuelle	40
<i>a) Le transport aérien</i>	40
<i>b) Le transport maritime</i>	42
2. Un bilan encore insatisfaisant	42
<i>a) Des effets positifs</i>	42
<i>b) Un marché encore trop opaque</i>	43
D. LE RENFORCEMENT DE L'APPAREIL STATISTIQUE RELATIF AUX DOM	45
CONCLUSION	47

Mesdames, Messieurs,

Contrairement à d'autres, le budget du ministère des Départements et Territoires d'outre-mer (MEDETOM) pour 1992 ne régresse pas. Avec une dotation globale de 2,185 milliards de francs (contre 2,184 milliards en 1991), il progresse même très légèrement de + 0,3 % en autorisations de programme et de 0,01 % en crédits de paiement.

Votre commission ne s'attardera pas à commenter la présentation fallacieuse qui en est faite officiellement et qui consiste à comparer les crédits ouverts, au titre de la loi de finances pour 1992, avec ceux du budget de 1991 rectifié des annulations survenues en cours d'année. Elle craint trop que, les mêmes causes produisant souvent les mêmes effets, les annulations de crédits constatées cette année ne se reproduisent l'an prochain. Elle préfère fonder son opinion, toutes choses égales par ailleurs, sur des documents réellement équivalents.

De ce point de vue, elle ne peut considérer comme flatteur - même s'il n'est pas désobligeant - le tout petit frémissement à la hausse du montant des crédits affectés directement à nos départements et territoires d'outre-mer. Il traduit, en effet, une baisse non négligeable en francs constants.

Votre rapporteur pour avis, quant à lui, tend à estimer que ce budget est un budget de pause qui, suivant une période de cinq années d'efforts significatifs en direction de l'outre-mer (1), confirme, sans

(1) Il convient, en effet, de rappeler que d'une loi de finances à l'autre la dotation du ministère des DOM-TOM a progressé de + 25,8 % en 1987, + 3,2 % en 1988, + 12,4 % en 1989, + 3,3 % en 1990, + 5,4 % en 1990.

toutefois la conforter, la priorité qui est accordée à ces régions par le Gouvernement.

Il voit une illustration de cette volonté dans le fait que l'effort budgétaire total de l'Etat en faveur des DOM-TOM -dont l'enveloppe attribuée au MEDETOM ne représente qu'une fraction- reste très important puisqu'il devrait dépasser les 31 milliards de francs en 1992 alors qu'il ne s'élevait qu'à 29,9 milliards en 1991. Il ne faudrait pas l'oublier : le seuil des 30 milliards de francs pour les DOM-TOM est franchi par la loi de finances pour 1992. Pour les seuls DOM, l'ensemble des dépenses civiles de l'Etat atteint 25,45 milliards de francs.

Certes, on ne peut que continuer à regretter que la présentation indifférenciée des crédits relatifs aux DOM et de ceux relatifs aux TOM ne permette ni de distinguer la destination des affectations, ni, a fortiori, d'apprécier l'évolution économique de chacun des DOM. Il n'en demeure pas moins que le maintien de l'effort global consenti en faveur de l'outre-mer bénéficie aux DOM. Il témoigne de l'intérêt porté par le Gouvernement à ces départements et de la réalité de sa détermination à favoriser leur développement économique.

La mobilisation de la Nation en faveur de l'outre-mer connaît d'ailleurs de nombreuses autres illustrations : aides à l'investissement reposant sur des mécanismes de défiscalisation, mise en oeuvre des contrats de plan DOM/Etat, enveloppe affectée au R.M.I.,...

En outre, la pertinence d'une politique ne se traduit pas uniquement au plan quantitatif. Graduer des évolutions budgétaires est un exercice utile qui peut fournir des enseignements intéressants sur la portée des engagements publics. Cette mesure arithmétique, facile à effectuer, reste toutefois d'une grande pauvreté si elle est pratiquée isolément. Elle ne saurait à elle seule permettre de fonder un jugement valable. C'est pourquoi elle doit être complétée par des éléments qualitatifs d'appréciation.

Or, de ce point de vue les actions non budgétaires du Gouvernement à l'égard des DOM sont tout à fait exemplaires même si elles doivent encore être renforcées et amplifiées. Votre rapporteur peut citer à l'appui de cette assertion : la libéralisation des transports aériens assurant la desserte des régions d'outre-mer et la défense au niveau de la C.E.E. des intérêts légitimes de ces régions ainsi que celle de la prise en compte de leur spécificité qui a, notamment, abouti lors de la réforme des cadres communautaires d'appui.

Cette incontestable détermination politique n'a, toutefois, pas encore emporté tous les effets souhaitables et souhaités. Les problèmes que connaissent les Antilles, la Guyane et la Réunion restent considérables.

Les événements qui ont récemment bouleversé l'île de la Réunion en sont une illustration particulièrement dramatique. L'approche des grandes échéances communautaires tend même à accroître les difficultés et à attiser les inquiétudes.

La compréhension et le traitement de ces problèmes reste, néanmoins, gênée par l'insuffisance des informations statistiques relatives aux DOM. Les infirmités de l'appareil statistique qui leur est appliqué brouillent la perception de leur situation réelle, compliquent la définition des politiques à mettre en oeuvre et conduisent à relativiser quelque peu les opinions qui peuvent être portées sur leurs résultats.

Aussi, laissant à la commission des Finances le soin d'examiner plus avant les aspects purement financiers de la loi de finances, votre commission des Affaires économiques et du Plan s'est, quant à elle, attachée à examiner attentivement la situation actuelle des DOM (I) et à souligner les enjeux majeurs qui, aujourd'hui, s'engagent l'avenir de leur développement économique (II).

CHAPITRE PREMIER

La situation des départements d'outre-mer

Les résultats économiques des départements d'outre-mer au cours de l'année 1990 ont été assez contrastés. Marquée par un ralentissement assez sensible de l'activité aux Antilles et à la Réunion, la conjoncture a, en revanche, été favorable à la Guyane dont l'économie a su bénéficier des effets d'entraînement suscités par le développement du secteur spatial.

Ces contrastes se trouvent reflétés par la plupart des indicateurs économiques et sociaux, ainsi que par l'évolution des principaux secteurs de production au sein des différentes économies domiennes. Ils ont également été traduits, à un degré tout à fait différent et d'une manière beaucoup plus dramatique, par la violence des troubles qu'a connus la Réunion aux mois de février et mars derniers.

I. LES ÉVÉNEMENTS DU PREMIER TRIMESTRE 1991 À LA RÉUNION TRADUISENT LA PROFONDEUR D'UN MALAISE SOCIAL.

La saisie des émetteurs de la télévision pirate *"Télé Free DOM"*, les scènes d'émeute et les affrontements auxquels elle a donné lieu, à Saint-Denis-de-la-Réunion, entre les forces de l'ordre et les partisans de la station interdite ont rencontré suffisamment d'échos dans les médias pour que votre commission ne souhaite pas s'attacher à leur description.

Elle tient, en revanche, à indiquer qu'à son sens, ces violences sont révélatrices d'inquiétants craquements sociaux. Un peu moins de la moitié des Réunionnais (45 %) ont moins de vingt ans et plus du tiers de la population active (80 000 personnes) est au chômage.

L'espace habitable est rare et cher dans l'île. Au *"Chaudron"* - un quartier de grands ensembles situé à la périphérie de

Saint-Denis-, là où l'essentiel des heurts a eu lieu, environ 2 000 habitants vivent encore dans des bidonvilles.

Enfin, la Réunion, qui représente avec 630 000 habitants à peine plus d'1 % de la population française, abrite environ 10 % des allocataires nationaux du R.M.I.

Cette explosion du nombre de bénéficiaires de cette allocation pallie -fut-ce de manière provisoire et imparfaite- la pénurie d'emploi précédemment relevée et nul ne saurait critiquer les justes effets de la solidarité nationale en ce domaine.

Cependant, à titre personnel, votre rapporteur ne peut s'empêcher de s'inquiéter de la profonde corrosion sociale que traduit le développement de cette assistance et qu'illustrent la progression sensible du travail au noir et le recul de formules d'insertion telles que l'apprentissage. Il craint, en conséquence, qu'à trop favoriser, dans les DOM, une politique axée essentiellement sur le revenu, on ne porte un préjudice irrémédiable à l'emploi et aux activités productives et qu'on n'étende à d'autres les difficultés que connaît, actuellement, l'île de la Réunion.

Le pacte pour la Réunion, proposé par le Gouvernement, en avril dernier, lui apparaît toutefois apporter une réponse immédiate à l'urgence des problèmes à résoudre.

Votre rapporteur pour avis tend néanmoins à considérer que ces troubles ne sont pas sans rappeler ceux qu'ont connus la Martinique, dans les années 60, et la Guadeloupe dans les années 70. Ils lui semblent correspondre à une crise de la société de plantation cannière qui, confrontée à une réduction de ses débouchés économiques, ne peut plus offrir suffisamment d'emplois à la main d'oeuvre disponible.

Pour éviter que les mutations soient par trop brutales, un traitement au fond du problème nécessite donc de développer la diversification des activités afin d'être à même de répondre aux attentes des populations.

II. L'ÉVOLUTION DES INDICATEURS CONJONCTURELS REFLÈTE LES IDENTITÉS ET LES DIFFÉRENCES DES ÉCONOMIES DOMIENNES

A. LES PRIX ET LES SALAIRES

1. Les prix

En 1990, la hausse des prix a été plus forte dans les DOM (de + 3,6 % à + 3,9 %) qu'en métropole (+ 3,4 %).

La Martinique et la Réunion ont enregistré des augmentations (+ 3,9 %) supérieures à celles des autres DOM, qui correspondent cependant à deux tendances opposées : accroissement du rythme de l'inflation (taux le plus élevé depuis 1985) à la Martinique ; ralentissement à la Réunion après la forte hausse de 1989.

Tous les DOM ont été particulièrement sensibles aux fortes tensions sur les prix du carburant qu'ont entraînées, en fin d'année, les événements du Golfe arabo-persique et au relèvement des tarifs aériens qui s'en est suivi.

2. Les salaires

Dans l'ensemble, les salaires ont connu une progression supérieure à celle des prix sous l'effet, notamment, d'une revalorisation accentuée du SMIC.

En vue de leur alignement progressif sur le SMIC métropolitain, les salaires minimums interprofessionnels de croissance applicables dans les DOM, augmentés à quatre reprises depuis mars 1990, ont en effet connu une appréciation sensiblement supérieure à celle constatée dans le reste de la France.

Au 1er octobre prochain, en taux horaire, le SMIC réunionnais s'élève donc à 27,60 francs et celui des Antilles-Guyane à 27,78 francs contre 32,66 francs en métropole. La différence entre les

SMIC versés outre-mer résulte du décrochage qui s'est produit il y a plus de vingt ans, lorsque les accords de Grenelle ont été inégalement répercutés dans les DOM.

A l'occasion du Conseil des Ministres du 13 février 1991, le Gouvernement s'est d'ailleurs engagé à supprimer, au 1er janvier 1992, ces écarts de niveau entre le SMIC versé aux Antilles-Guyane et celui de La Réunion.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis se félicite de l'intérêt pour les DOM que révèle cette politique des salaires volontariste et ambitieuse. Tout comme de nombreux autres élus de l'outre-mer, il ne peut, toutefois, s'empêcher de s'inquiéter des conséquences négatives qu'elle pourrait avoir sur l'emploi, dès lors que l'accroissement des coûts de revient qui en résulte pour les entreprises ne serait pas compensé par une diminution de leurs charges sociales. En effet, depuis le 1er janvier 1988, il n'est plus appliqué aux entreprises domiennes de système d'exonération spécifique.

Le rapport d'information, fait au nom de la Commission des Affaires sociales du Sénat à la suite d'une mission -effectuée du 26 au 31 mai 1991- par une délégation chargée d'étudier les problèmes de l'emploi, du revenu minimum d'insertion, de la formation professionnelle et de l'aide sociale à la Réunion exprime des inquiétudes similaires, puisqu'il indique, notamment, qu'*"un alignement du SMIC réunionnais sur celui de la métropole n'apparaît pas opportun... Ce pouvoir d'achat supplémentaire entraînerait un accroissement du niveau des importations et un dérapage certain au niveau des prix locaux. Au final, une augmentation trop rapide du SMIC provoquerait des effets inverses de ceux recherchés en aboutissant à une baisse du nombre d'emplois salariés."*

... "Dans l'hypothèse la plus défavorable, elle se traduirait pas une variation négative du PIB de - 15 % et une diminution conséquente de 28 000 emplois. Dans une hypothèse moins pessimiste, avec des mesures d'accompagnement de la part de l'Etat, la diminution du PIB serait d'environ - 2,5 % et celle de l'emploi de - 4 %, soit 10 000 emplois en moins.

Dans toutes les hypothèses, cette mesure aura un effet négatif sur l'emploi salarié."

B L'EMPLOI

1. Les limites des chiffres disponibles

Tous les observateurs compétents s'accordent pour reconnaître que les statistiques relatives à l'emploi dans les DOM doivent être maniées avec les plus grandes précautions.

En Martinique, les chiffres de 1990 apparaissent largement sous-estimés. La direction régionale du travail et de l'emploi a recensé 5 373 demandes annulées pour non retour des cartes de pointage dans les délais. Les chiffres des années antérieures étaient d'ailleurs, eux aussi, à considérer avec réserve. En octobre et novembre 1988, un conflit social avait paralysé l'activité de l'antenne départementale de l'A.N.P.E. et, en 1989, de sérieux dysfonctionnements informatiques avaient affecté les services administratifs chargés d'établir les chiffres du chômage.

Tout un chacun sait également qu'en Guadeloupe, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'A.N.P.E. ne recouvre que partiellement le nombre de chômeurs évalué par l'INSEE, à partir de sa dernière enquête sur l'emploi réalisée en 1986. Cela semble, notamment, tenir à l'implantation relativement récente de l'A.N.P.E. dans le département.

Nul n'ignore non plus qu'en Guyane, les statistiques officielles ne s'attachent qu'au marché légal de l'emploi, alors qu'il existe, en parallèle, un marché clandestin alimenté par une forte immigration dont l'importance est reconnue, mais difficile à apprécier.

2. Les tendances observées en 1990

La baisse du nombre des demandes d'emploi non satisfaites (DENS) en fin d'année, enregistrée en 1990, dans tous les DOM sauf en Guyane -où l'achèvement de plusieurs grands chantiers a, au contraire, entraîné une forte augmentation des DENS- doit donc être appréciée avec la plus grande prudence.

En définitive, en ce domaine, seules deux certitudes peuvent être établies :

- d'une part, le chômage continue à connaître dans les DOM une ampleur beaucoup plus forte qu'en métropole. Le dernier recensement de la population martiniquaise fait état de 52 945 personnes sans emploi, soit 32 % de la population active. A la Réunion, ce taux s'établit à 37 % ;

- d'autre part, l'inadéquation entre les demandes et les offres d'emploi y est, la plupart du temps, beaucoup plus prononcée que dans le reste du pays. A la Réunion, si le nombre des demandes d'emploi enregistré dans le courant de l'année 1990 a diminué de 1 % par rapport à 1989, les offres d'emploi ont, en revanche, connu une progression de 33 %.

En effet, les employeurs ont un besoin permanent et croissant de salariés qualifiés (plus de 60 % des offres d'emploi), alors que les demandeurs d'emploi ne possèdent, généralement, qu'une formation professionnelle très limitée (75 % d'entre eux ne disposent d'aucune qualification).

Dans les DOM, le marché du travail est atrophié. Les chiffres publiés par "*La lettre des départements d'outre-mer*" du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle mettent en évidence la faiblesse du nombre des emplois salariés du secteur privé, au regard de l'ampleur de la demande de travail. Si, en Guyane, le nombre de chômeurs enregistrés à l'A.N.P.E. représente environ le tiers des effectifs salariés cotisant aux ASSEDIC, à la Martinique et à la Guadeloupe, ce taux oscille dans une fourchette allant de 54 à 61 % et il atteint plus de 75 % à la Réunion.

Les jeunes de moins de vingt-cinq ans représentent, d'ailleurs, 33,3 % du total des demandeurs d'emploi dans les DOM, contre 27 % en métropole et les chômeurs de longue durée de 37,8 % à 43,8 % contre 30,1 % en métropole.

De ce fait, les mesures prises en faveur de ces deux catégories au cours de l'année 1990 (contrats de retour à l'emploi et contrats emploi-solidarité) ne peuvent être que comprises et approuvées.

Néanmoins, pour assurer l'adaptation des hommes aux évolutions du marché de travail, il est indispensable d'accompagner cet effort d'un développement continu de la formation professionnelle des adultes. Comme votre commission a déjà eu l'occasion de l'indiquer : sans main-d'oeuvre qualifiée à même de répondre aux exigences d'une économie moderne, une croissance saine et

durable garante de la prospérité ne peut raisonnablement s'envisager.

C. LE REVENU MINIMUM D'INSERTION (R.M.I.)

Le décret du 20 janvier 1989 a fixé pour les départements d'outre-mer les niveaux maximaux du montant du R.M.I. à 80 % de ceux fixés pour la métropole. Ce même décret prévoit pour les départements d'outre-mer que la différence entre le montant total des R.M.I. versés et celui qui aurait été payé en métropole -ou créance de proratisation- sera affectée aux programmes locaux d'insertion.

Au 31 décembre 1990, le bilan d'application du R.M.I. dans les DOM pouvait s'établir comme suit :

BILAN D'APPLICATION DU R.M.I.

DEPARTEMENTS	NOMBRE DE DOSSIERS AGRÉÉS		COÛT ANNUEL DU R.M.I. EN MILLIONS DE FRANCS	
	1989	1990	1989	1990
Guadeloupe	20 838	30 437	203,2 (1)	440,2
Guyane	3 038	1 786	32,0	67,6
Martinique	12 896	8 786	106,0	295,4
Réunion	54 484	47 536	813,0	1 019,0
TOTAL	91 256	88 545	1 154,2	1 822,2

(1) 177,3 millions si l'on ne tient pas compte des prestations de décembre 1989 versées en janvier 1990
 Source : Rapport annuel de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)

Cela a déjà été signalé : la Réunion est le département qui totalise le plus de "Rmistés". Cependant, il convient de relever qu'au regard de la population totale, la Guadeloupe (387 000 habitants contre 630 000 à la Réunion) en compte une proportion tout aussi élevée.

D. LA BALANCE COMMERCIALE

D'une manière générale, les DOM sont structurellement déficitaires pour ce qui concerne leurs échanges extérieurs de marchandises (étranger et métropole incluse).

Pour deux d'entre eux, en 1990, la situation s'est même détériorée. Seules la Martinique et la Guyane, grâce à l'amélioration de leurs exportations, ont vu augmenter légèrement le taux de couverture de leurs importations entre 1989 et 1990 (de 15 à 16 % pour la Martinique et de 10 à 12 % pour la Guyane). Encore convient-il de signaler que, pour ces deux départements, le déficit de la balance commerciale s'est accru, progressant de 12 % en Martinique où il atteint 8 milliards de francs en 1990 et se creusant de 14 % en Guyane où il s'établit à 3,6 milliards de francs.

Les résultats sur les deux dernières années pour chacun des quatre DOM s'établissent comme suit :

BALANCE COMMERCIALE

	Guadeloupe		Martinique		Guyane		La Réunion	
	6 mois 1989	6 mois 1990	1989	1990	1989	1990	1989	1990
Importations	3 661	4 362	8 416	9 470	3 462	4 047	11 088	11 322
Exportations	426	400	1 278	1 499	353	489	1 030	1 000
Balance commerciale	- 3 235	- 3 962	- 7 137	- 7 970	- 3109	- 3557	- 10 058	- 10 322
Taux de couverture des importations par les exportations	12 %	9 %	15 %	16 %	10 %	12 %	9 %	9 %

Source : Direction générale des douanes

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

Votre rapporteur pour avis tient, cependant, à faire observer que la portée de cette "*dépendance extérieure*" ne doit pas être exagérée. En effet, l'appareil statistique relatif aux DOM ne permet d'isoler que leurs échanges de marchandises et nullement les flux financiers correspondant au règlement de services. Ainsi, il n'est pas possible d'évaluer ce que leurs activités touristiques apportent à la balance des paiements française ou économisent en devises au pays, en maintenant sur le territoire national une demande de loisirs qui, autrement, risquerait fort de s'exprimer à l'étranger.

III. L'ÉTAT DES PRINCIPAUX SECTEURS D'ACTIVITÉ SOULIGNE L'IMPORTANCE DES MENACES PESANT SUR CERTAINES PRODUCTIONS

Votre commission avait procédé, à l'occasion de l'examen des deux précédents budgets, à une analyse détaillée dans les DOM de la recherche fondamentale en agriculture, tout en se livrant à une description précise de leur industrie et de leur artisanat. Elle avait également dressé un bilan complet des flux touristiques enregistrés dans chacun de ces départements au cours des dernières décennies.

Cette année, elle se contentera simplement de présenter les évolutions majeures constatées sur ces dossiers, au cours de l'exercice écoulé. Elle s'attachera, en revanche, à examiner avec attention la situation de l'agriculture et de la pêche en raison, d'une part, des menaces graves que font peser sur deux productions essentielles des économies domiennes -la banane et le rhum-, les règles devant actuellement présider à l'ouverture du marché unique et, d'autre part, des difficultés déjà causées à la pêche crevettière guyanaise, par l'extension intempestive des règlements communautaires concernant le régime de préférences tarifaires généralisées appliqué à certains pays tiers d'Amérique du Sud.

A. LE TOURISME

A l'exception sans doute de la Guyane qui rivalise encore difficilement avec les îles antillaise et réunionnaise dans ce domaine, le tourisme apparaît de plus en plus comme l'un des secteurs vitaux de l'économie des DOM, en raison de son importance en termes d'investissements, d'emplois et de revenus. Toutefois, cette activité reste encore souvent mal cernée du fait des faiblesses de l'information statistique.

Par ailleurs, il apparaît absolument nécessaire à votre rapporteur de coordonner les actions de l'Etat en faveur du développement touristique des DOM et ce, tout particulièrement, pour les deux îles des Antilles où cette activité tend à occuper une place de plus en plus forte.

1. La saison 1990

La Caraïbe est actuellement, dans le monde, la première destination pour le tourisme de croisière. En 1988, 70 paquebots, représentant un total de 60 000 cabines, ont sillonné la zone, ce qui se révèle extrêmement significatif quand l'on sait que l'ensemble du parc hôtelier des îles de la région est estimé à 75 000 chambres.

La destination Guadeloupe n'a, dans un premier temps, guère profité de ce potentiel touristique, à l'inverse de la Martinique, dont l'activité sur ce créneau est florissante, depuis plusieurs années. Cependant, depuis 1988, on observe un développement important des escales en Guadeloupe, sous l'influence du Port autonome qui a entrepris une politique de promotion particulièrement efficace.

Pour les deux dernières années, les résultats enregistrés par les deux départements sont les suivants :

TOURISME DE CROISIÈRE

	Guadeloupe (1)			Martinique (2)		
	1989	1990	variation 1989/1990	1989	1990	Variation 1989/1990
Nombre d'escales de paquebots	213	258	+ 21,00 %	529	648	22 %
Nombre de passagers en transit et débarqués	197 535	292 915	+ 48,48 %	368 204	421 259	+ 14 %

(1) Source : Port autonome de la Guadeloupe

(2) Source : Police de l'air et des frontières

L'Agence régionale pour le développement touristique de la Martinique (A.R.D.T.M.) évalue à près de 75 millions de francs les dépenses réalisées, dans ce département, par les croisiéristes en 1990.

Pour ce qui concerne le tourisme hôtelier en Martinique, la comparaison des chiffres fournis par l'INSEE, en 1990 et 1989, fait apparaître une diminution sensible du nombre de personnes accueillies (- 18 %), alors que le nombre de lits offerts progressait. La prééminence de la clientèle métropolitaine ne se dément pas (77 % en 1989 ; 77,24 % en 1990), tandis que les ressortissants des Etats-Unis constituent, très loin derrière, la deuxième nationalité la plus représentée (8 % en 1989 ; 8,16 % en 1990).

Au total, à la Martinique, le tourisme a apporté 923 millions de francs de recettes en 1988, 1,16 milliard en 1989 et 992 millions en 1990, suite à la crise du Golfe.

En Guadeloupe, les résultats obtenus résultent de l'observation d'un échantillon limité d'hôtels. Ils traduisent une quasi-stagnation de la fréquentation hôtelière du département, au cours du dernier exercice (+ 2 % par rapport à 1989). En 1990, la clientèle du département était composée pour 72 % de métropolitains, pour 12 % de ressortissants nord-américains (en diminution de 13 % par rapport à 1989) et pour 14 % d'Européens, le solde représentant des clients d'origines diverses, dont l'Amérique du Sud.

L'enclavement de la Guyane demeure un obstacle au développement du tourisme qui y reste d'ailleurs relativement limité.

Faute de statistiques spécifiques, il est, en outre, difficile d'apprécier l'ampleur exacte de la fréquentation touristique du département.

A la Réunion, les statistiques actuelles ne permettent pas de déterminer parmi les visiteurs titulaires de passeports français, la proportion de non-résidents entrant dans le département en qualité de touristes. De ce fait, le seul indicateur directement exploitable pour déterminer l'activité touristique est le nombre de visiteurs ayant débarqué dans le département par la voie aérienne.

En 1990, le nombre de voyageurs (quelques 414 000 personnes) ayant débarqué à la Réunion a progressé de 10 % (+ 14 % l'année précédente). La diminution du rythme de progression du nombre de voyageurs semble liée aux événements du Golfe et concerne principalement les touristes étrangers, hormis ceux de la C.E.E. et de la zone de l'océan Indien.

2. Une volonté quasi générale de mieux appréhender le phénomène touristique

Conjointement aux efforts de promotion de leurs attraits, les DOM s'efforcent d'améliorer leur connaissance statistique des flux et des comportements touristiques, afin de mieux définir leurs politiques en ce domaine.

Ainsi, l'office départemental du tourisme de la Guadeloupe affecte, depuis 1981, deux personnes à temps plein à des tâches d'études statistiques, afin de réaliser des enquêtes auprès des touristes et de suivre les fréquentations hôtelières. Il prévoit, d'ailleurs, d'accroître ses moyens et ses activités.

Parallèlement, l'Agence régionale guadeloupéenne de l'environnement du tourisme et des loisirs (AGETL) envisage de constituer un observatoire économique du tourisme assurant des enquêtes régulières aux frontières et d'autres, ponctuelles, sur un type particulier de tourisme. Le comité du tourisme de la Réunion réfléchit également à la mise en place d'un tel observatoire.

De son côté, l'agence régionale du développement du tourisme et des loisirs de Guyane a budgété environ 500 000 francs en 1991 pour assurer le fonctionnement de son service d'études statistiques et réaliser l'enquête frontière annuelle à l'aéroport de Rochambeau.

B. L'INDUSTRIE ET L'ARTISANAT

La part du secteur secondaire des DOM dans la valeur ajoutée brute de ces départements traduit leur sous-industrialisation et révèle, ainsi, l'une des hypothèques les plus lourdes pesant sur leur développement.

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

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

1. L'industrie

En Guadeloupe, le secteur industriel (hors artisanat) se compose d'environ 170 entreprises employant, au total, un peu moins de 3 700 personnes. Les chiffres, un peu plus élevés, sont d'un niveau similaire en Martinique, où aucune donnée exhaustive ne semble disponible depuis la dernière enquête de l'Agence pour le développement de la Martinique, menée en 1987. En 1990, les investissements industriels effectués dans ce département et admis au réescompte ou au classement de l'IEDOM se sont élevés à 128,5 millions de francs.

Dans les deux départements, le tissu industriel est composé d'unités de taille moyenne, généralement de caractère familial et souvent de création récente. Elles interviennent principalement dans le secteur agro-alimentaire, bien que les activités d'accompagnement du secteur du bâtiment et des travaux publics occupent une place croissante.

A l'exception des sucreries et distilleries, l'industrie réunionnaise s'est essentiellement construite autour de petites et moyennes unités concentrées presque uniquement dans les zones économiques de Saint-Denis (33 %), du Port (27 %) et de Saint-Pierre (33 %). Les trois quarts d'entre elles ont moins de vingt ans d'existence. Les deux branches motrices de cette activité sont l'agro-alimentaire (boulangerie, salaisonnerie, charcuterie..., à partir de

produits importés) et la construction (préfabrication de panneaux, travail du bois et des métaux, miroiterie...).

La situation n'est guère différente en Guyane. La production industrielle y concerne, en premier lieu, les secteurs de l'agro-alimentaire, du bois et des industries légères. Elle mobilise, en 1990, 10 % de la population active autour de 215 entreprises, dont une douzaine se consacrait à l'extraction de l'or.

2. L'artisanat

A la Réunion, le nombre d'artisans a fortement augmenté au cours des cinq dernières années, passant de 5 569 inscrits au répertoire de la Chambre des métiers à 8 677, soit une progression de 55 %. En 1990, le chiffre d'affaires total du secteur artisanal était estimé à plus de 2 milliards de francs, avec une moyenne de 350 000 francs par entreprise.

Plus de 10 300 artisans se trouvaient recensés à la Guadeloupe, à la même époque. En 1990, leur nombre a augmenté de 12 % contre 9 % en 1989.

L'artisanat est, également, très présent dans l'ensemble du tissu économique martiniquais et se développe progressivement : en 1990, 8 560 artisans étaient inscrits au répertoire de la Chambre des métiers. Le nombre des emplois salariés dépendant de ce secteur était en 1989 de l'ordre de 21 000, auxquels il fallait ajouter 1 800 apprentis.

Parallèlement, en 1990, le nombre des artisans répertoriés en Guyane a poursuivi sa progression dans les mêmes proportions que les années précédentes (+ 11 %) et s'élève, désormais, à 2 856 inscrits. Comme en 1989, les progressions d'effectifs les plus sensibles sont enregistrées dans le secteur du bâtiment (+ 10 % pour les entreprises générales et de maçonnerie ; + 13 % pour les autres entreprises). Le nombre d'artisans de ce secteur augmente de 11 % en 1990 sous l'effet du développement de la construction. Cette progression du secteur du bâtiment est particulièrement marquée pour les communes de Kourou et de Cayenne.

C. LA PÊCHE

L'aquaculture, et plus particulièrement l'élevage de la chevrette -crevette d'eau douce-, a connu un développement accentué aux Antilles-Guyane, au cours des années 1980. Elle enregistre, aujourd'hui, des résultats significatifs : 83 tonnes en 1990 pour la Guyane, 42 tonnes pour la Guadeloupe, 63 tonnes pour la Martinique.

En revanche, si la pêche est une activité essentielle au bon fonctionnement de l'économie guyanaise, elle occupe une place plus artisanale et beaucoup moins importante dans les autres DOM.

De ce fait, les décisions prises, récemment, par la Communauté économique européenne en faveur des productions marines de plusieurs pays tiers du continent sud-américain perturbent gravement l'écoulement des produits de la pêche guyanaise sur leurs marchés traditionnels.

1. La pêche, notamment crevettière, joue un rôle fondamental dans l'économie de la Guyane

La pêche occupe une place centrale dans l'économie guyanaise : elle constitue l'une des premières activités et représente 60 % des recettes d'exportation, la seule pêche crevettière générant un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 160 à 190 millions de francs. Le port du Larivot est le cinquième port de pêche national (en valeur), avec un chiffre d'affaires proche de 300 millions de francs.

Selon la direction des affaires maritimes, 8 % de la population active vivrait, directement ou indirectement, de la pêche. Cette activité représente 800 emplois et fait vivre environ 5 000 personnes

Depuis 1977, la Guyane dispose d'une zone économique exclusive (Z.E.E.) de 200 milles qui représente une superficie d'environ 130 000 km², dont 50 000 km² de plateau continental s'étendant jusqu'à 100 milles des côtes.

Depuis 1982, la francisation de la pêche crevettière a été entreprise par la constitution d'armements nationaux et le passage sous pavillon français de l'essentiel de la flotte de pêche. En octobre 1990, le départ de la dernière compagnie étrangère a conduit à une exploitation de la totalité des ressources de la zone économique par la seule flotille française.

En 1990, le volume total de crevettes entières capturées par les 65 navires de pêche autorisés dans la Z.E.E. a atteint 4 129 tonnes, marquant une progression de 6 % par rapport à 1989.

La politique de francisation de la pêche crevettière a incité les armateurs guyanais à se lancer dans de vastes programmes d'investissements, afin d'augmenter leur flotte au rythme des départs des bateaux étrangers. En 1990, quatre d'entre eux ont accru leur capacité de pêche, armant six chalutiers supplémentaires, tandis qu'un nouvel artisan entrain en exploitation.

Le programme d'investissements des armateurs, soutenu notamment au moyen de primes d'équipement, reste très conséquent : 14 chalutiers supplémentaires, dont 7 affrétés par des artisans, étaient programmés pour entrer en activité à l'échéance de 1992.

Ces perspectives se trouvent toutefois remises en cause par les effets des décisions prises par la C.E.E., le 29 octobre 1990, et par la difficulté pour les producteurs d'obtenir un tonnage suffisant de fret aérien vers la métropole.

2. Les effets préjudiciables du règlement n° 3211/90 du Conseil des ministres des Communautés

Ce règlement a modifié, sans consultation ni concertation préalables, le champ d'application de textes antérieurs fixant le régime de préférences tarifaires généralisées appliqué à certains produits originaires de la Bolivie, de la Colombie, de l'Equateur et du Pérou.

Ce nouveau dispositif, pris pour faciliter la lutte de ces pays contre le développement de la production de la cocaïne, avait pour objectif d'encourager leurs productions agricoles licites en leur octroyant un régime douanier favorable. Cela a eu, notamment, pour effet d'exonérer de droits d'entrée, pour quatre ans et sans contingentement ni plafonnement, les produits de la pêche (poissons et surtout crevettes) exportés par ces quatre pays vers les marchés communautaires.

L'application de ce règlement a entraîné, en Europe, une baisse des cours de la crevette de l'ordre de 4,5 % et il menace directement l'avenir de la pêche guyanaise qui, en raison du niveau

élevé de protection sociale qu'elle assure à sa main-d'oeuvre, ne peut supporter la concurrence tarifaire de ces quatre pays.

La lutte contre le trafic de cocaïne et les ravages qu'il cause dans le monde est, certes, une nécessité, mais assurer la survie d'un pan entier de l'économie d'une région française, partie intégrante de la Communauté, constitue un impératif tout aussi respectable et tout aussi exigeant. Il ne conviendrait pas qu'à vouloir résorber des désordres internationaux, on finisse par engendrer de sérieux désordres dans les départements français.

C'est pourquoi, votre commission partage le point de vue exprimé sur le sujet par le remarquable rapport sur les régions d'outre-mer, présenté par notre collègue Georges OTHILY (1), et estime que : *"il conviendrait d'exiger le rétablissement de la crevette tropicale à l'annexe V du règlement C.E.E. n° 3796/81 du Conseil du 29 décembre 1981 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de pêche"*. Ce règlement doit, en effet, être revu avant la fin 1991.

D. L'AGRICULTURE

Il convient de souligner, dès l'abord, que l'économie des départements d'outre-mer reste très fortement influencée par les évolutions du secteur agricole. Celui-ci y joue un rôle déterminant car il fait vivre une part importante de la population et assure, à lui seul, la majeure partie des exportations domiennes.

Exception faite de la Guyane orientée vers la riziculture, les agricultures domiennes demeurent très largement tributaires de la production bananière et de la récolte de la canne transformée en sucre ou en rhum.

Les cultures de diversification se révèlent encore trop peu développées en raison, essentiellement, du manque de données et d'études prospectives suffisamment fines sur les possibilités de

(1) Rapport d'information n° 26 (91-92) fait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur les régions d'outre-mer par M. Georges OTHILY.

débouchés qui pourraient susciter et orienter les investissements en ce domaine.

Parallèlement, ainsi que votre commission l'avait déjà signalé dans un de ses précédents avis, même si l'effort public global en faveur de la recherche agronomique n'est pas négligeable, la recherche appliquée n'atteint pas encore un niveau permettant une impulsion vigoureuse du développement agricole local.

Or, dans un tel contexte -que confirment les résultats de l'année 1990-, la concurrence des pays en voie de développement et, surtout, les perspectives d'application de certaines règles communautaires font peser des menaces extrêmement sérieuses sur l'écoulement des principaux produits agricoles des DOM. A l'aube de l'avènement du grand marché unique, elles prennent une acuité qui tend à devenir dramatique.

1. Les résultats de l'année 1990

a) L'économie sucrière

● La production de canne et de sucre

En Guadeloupe, la campagne cannière de 1989-1990 a été profondément perturbée par deux phénomènes climatiques de grande ampleur :

- le cyclone Hugo (septembre 1989), dont les vents dévastateurs et les pluies torrentielles ont frappé les plantations au coeur de la période de croissance maximum des tiges ;

- et la sécheresse prolongée qui a suivi le cyclone.

Dans ces conditions, le tonnage broyé par les unités sucrières n'a été que de 334 530 tonnes (822 900 en 1989) pour des livraisons s'élevant à 344 168 tonnes (830 964 en 1989).

En conséquence, la production de sucre (25 821 tonnes) a accusé une forte baisse en 1990 (- 67 %), après le niveau record de la campagne 1988-1989 (78 188 tonnes). Le tonnage global moyen observé est encore très en dessous du quota de 118 771 tonnes de sucre

blanc attribué aux unités sucrières du département dans le cadre des règlements communautaires.

A la Martinique, les tonnages de cannes manipulées par les distilleries et la sucrerie ont baissé de 3 % par rapport à 1989, année au cours de laquelle une reprise sensible avait été enregistrée (+ 7 %). Les quantités livrées se sont élevées pour l'année 1990 à 213 833 tonnes contre 220 406 en 1989.

Les quantités de cannes manipulées par la sucrerie du Galion en 1990 (99 830 tonnes contre 101 598 tonnes en 1989) n'ont enregistré qu'une légère diminution par rapport à 1989. En revanche, les quantités de sucre produites par l'usine ont fortement baissé, passant de 7 298 tonnes en 1989 à 6 589 tonnes en 1990, en raison principalement des fortes précipitations observées durant les mois de mai et de juin, qui ont entraîné une importante diminution de la teneur en sucre de canne.

A la Réunion, l'exploitation de la canne à sucre est réalisée par plus de 7 500 exploitants qui occupent près de 4 000 salariés. La superficie agricole utile totale occupée par cette plantation est de l'ordre de 31 000 hectares. L'activité de transformation de la canne à sucre mobilise directement plus de 1 000 salariés permanents, ainsi que 600 saisonniers. En outre, elle induit près de 1 500 emplois indirects.

La période de sécheresse qui a affecté l'ensemble de l'île, et en particulier l'ouest et le sud, pendant l'année 1990, a eu un effet négatif sur les résultats de la campagne 1990-1991. Le tonnage des cannes manipulées (1 799 tonnes), bien que sensiblement supérieur à celui de la campagne précédente (1 758 tonnes), particulièrement désastreuse après le passage du cyclone Firinga, reste inférieur de plus de 17 % à la moyenne des tonnages récoltés au cours des dix dernières campagnes. A l'inverse, cette sécheresse a favorisé l'amélioration de la richesse saccharimétrique moyenne qui s'est établie à 13,74 % contre 12,92 % au cours de la campagne précédente. La quantité de sucre produit a été de 193 000 tonnes contre 171 000 tonnes en 1989.

● Le rhum

A la Réunion, le rhum produit est essentiellement du rhum industriel : il se répartit en rhum traditionnel qui contient par hectolitre d'alcool pur (HAP) un minimum de 225 grammes de substances volatiles, autres que l'alcool (aldéhydes, esters, alcool

propylique...), et en rhum léger contenant un minimum de 60 grammes de ces mêmes substances.

En 1990, la production de rhum du département s'est élevée à 58 726 HAP, contre 73 622 HAP l'année précédente, soit une baisse de 20 %. Cette diminution de la production a été sensible pour le rhum léger (- 43 %). En revanche, il a été observé un accroissement de 6 % environ de la production de rhum industriel qui s'est établie à 36 880 HAP en 1990. Quant au rhum agricole, 285 HAP ont été produits en 1990, contre 677 HAP en 1989.

La production rhumière constitue l'une des principales activités agro-industrielles de la Martinique. Elle se répartit entre le rhum agricole blanc (53 260 HAP en 1990) et trois types de rhum industriel (courant, grand arôme et léger : 31 568 HAP, au total, en 1990). L'année 1990 a été marquée par une diminution importante de la production globale (- 18 % par rapport à 1989).

Les expéditions de rhum hors du département, selon les statistiques douanières, se sont stabilisées à 134 millions de francs en 1989 et 1990. En revanche, elles ne représentaient en 1990 que 9 % des exportations de l'île, contre 11 % en 1988. Environ 930 personnes étaient employées en 1989 dans le secteur, dont 530 de façon permanente.

Pour la Guadeloupe, les chiffres disponibles concernant les six premiers mois de 1990 font apparaître une légère augmentation par rapport à l'année précédente (63 441 HAP contre 62 461, soit + 2 %). On observe, cependant, une forte diminution de la production de rhum industriel traditionnel (- 18 %) et une progression des quantités de rhum agricole (+ 11 %) et de rhum léger (+ 35 %).

b) La banane

La banane est la principale source de recette à l'exportation des Antilles françaises.

En Guadeloupe, la campagne bananière de 1990 a été caractérisée par une absence totale d'expéditions, jusqu'au mois d'avril, conséquence directe de la destruction de la bananeraie par le cyclone Hugo, le 16 septembre 1989. La reconstruction rapide du potentiel productif (sur les 7 000 hectares touchés par le cyclone, 3 700 ont été récupérés dans les deux mois qui ont suivi) a toutefois permis au département de fournir 16 % du total des approvisionnements du marché métropolitain (contre 20 % en 1989).

Malgré la forte baisse par rapport à 1988 (- 32 %), la banane demeure le premier produit d'exportation de la Guadeloupe (84 000 tonnes exportées en 1990). Les sorties de bananes au cours du premier semestre de 1990 -c'est-à-dire sur seulement trois mois d'expédition- ont représenté 30 millions de francs.

Première production agricole de la Martinique, la banane a vu son rôle économique se renforcer avec les difficultés qu'a rencontrées la diversification de l'agriculture martiniquaise. Cette culture occupe environ 23 % de la surface agricole utilisée, et constitue près de la moitié de la valeur des exportations du département (572 millions de francs en 1989, contre 559 en 1988) ; la banane est produite par environ 1 230 exploitations agricoles qui emploient directement 6 600 personnes, soit près de 80 % de la population active agricole.

La profession bananière a dressé un bilan assez mitigé de la campagne 1990. Malgré un début encourageant (consommation élevée, cours rémunérateurs), l'année s'est terminée par une crise du secteur. La défaillance de la Guadeloupe au cours du premier semestre a permis à la Martinique d'écouler, sans grande difficulté, une production excédentaire qui, dans des circonstances normales, n'aurait trouvé que fort peu de débouchés. L'accentuation de la concurrence au second trimestre avec le retour de la production guadeloupéenne et l'accroissement de celle du Cameroun a détérioré les conditions du marché. Au total, les exportations n'ont connu qu'une très faible progression (+ 2 % avec 197 000 tonnes).

2. Les problèmes posés par les perspectives communautaires

Hormis les graves atteintes -déjà évoquées- portées aux produits de la pêche guyannaise par le régime de préférences tarifaires généralisées accordé par la C.E.E. à plusieurs pays andins, la poursuite du processus d'intégration économique des pays membres de la Communauté laisse peser de lourdes incertitudes sur l'avenir des productions bananières et rhumières des DOM.

a) La production bananière est exposée à de graves dangers

La banane n'entre pas dans le cadre de l'organisation des marchés mise en place par la politique agricole commune (PAC). Certes, pour l'heure, la France reconnaît la nécessité d'un écoulement prioritaire de la production domienne et de certains pays A.C.P. associés (anciennes colonies d'Afrique noire) sur son marché intérieur. Aussi, la réglementation nationale soumet au tarif extérieur commun à tous les pays de la C.E.E. les importations en provenance de pays tiers et dispense de droits de douane les bananes provenant des DOM, de la Côte d'Ivoire, du Cameroun et de Madagascar (1).

Cependant, l'instauration du marché unique européen, à partir du premier janvier 1993, va entraîner l'abolition totale des barrières douanières entre les douze Etats membres et l'application d'un régime commun à l'importation. En raison de cette libéralisation complète du marché, la production bananière des pays tiers, débarquée en n'importe quel point du territoire communautaire, pourra être librement acquise par tout mûrisseur de la C.E.E. et être mise en vente, quasiment au même prix, dans tous les pays de la Communauté.

Ainsi, le marché allemand, approvisionné par une production d'Amérique centrale contrôlée par des sociétés nord-américaines pourrait servir au transit de bananes latino-américaines. Celles-ci, réexportées vers la France et l'Espagne, concurrenceraient les produits des Antilles et des Canaries avec le succès certain que leur garantiront des coûts de production nettement plus faibles dûs, essentiellement, à un niveau de protection sociale de la main-d'oeuvre locale considérablement inférieur à celui existant dans les régions ultra-périphériques de la Communauté.

Pour se convaincre de la réalité de ce danger, il n'est besoin que de contempler les coûts comparés de la main-d'oeuvre dans les différentes zones productrices.

(1) Les approvisionnements sont fixés en fonction d'une grille de répartition arrêtée en 1962 par le Général de GAULLE, deux tiers pour les DOM (soit 35,15 % pour la Martinique et 31,51 % pour la Guadeloupe) ; un tiers pour les Etats africains et malgaches associés soit 17,86 % pour la Côte d'Ivoire, 12,62 % pour le Cameroun et 2,86 % pour Madagascar)

COMPARAISON DES COÛTS DE MAIN-D'OEUVRE AGRICOLE

	Equateur	UPEB (1)	Canaries	Afrique	DOM	Philippines
Coût quotidien (charges sociales éventuelles incluses)	10 F'	30 à 50 F'	200 F'	15 F'	320 F'	16 F'

(1) Union des Pays producteurs Exportateurs de Bananes (Columbie, Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Panama, République dominicaine, Nicaragua).

Source : Rapport d'information fait, au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, sur les régions d'outre-mer par M. Georges Othily.

Or, les bananes représentent 40 % des exportations de la Martinique, 25 % de celles de la Guadeloupe ; elles assurent, dans ces départements, 15 000 emplois directs et 30 000 emplois indirects. Avec un chômage qui se situe entre 20 et 25 % de la population active, le recul de l'économie bananière aurait des effets désastreux au regard desquels les ravages causés par le cyclone Hugo à la bananeraie guadeloupéenne pourraient presque apparaître bien modestes.

La France a proposé aux instances de la Communauté une nouvelle organisation du marché bananier tenant compte des intérêts des producteurs de France, d'Espagne, de Grèce (Crète) et des pays ACP (fournisseurs du marché anglais). Ces divers producteurs fournissent 30 % de la consommation dans la Communauté. Il serait possible, pour maintenir ces parts de marché, de fixer un quota et d'imposer un droit d'entrée aux productions américaines tout en instaurant un prix communautaire de la banane qui assurerait la rentabilité de la production antillaise.

Votre commission remarque que cette proposition française ne sera pas nécessairement partagée par tous nos partenaires de la Communauté.

Aussi, particulièrement impressionnée par les graves problèmes sociaux que ne manquerait pas d'entraîner dans les DOM la mise en place d'un marché unique de la banane ne prenant pas en compte leurs légitimes inquiétudes, souhaite-t-elle vivement être informée de l'état actuel des négociations menées à Bruxelles

sur ce sujet et des mesures envisagées par le Gouvernement si ces négociations ne pouvaient aboutir de manière satisfaisante.

b) Les hypothèques pesant sur la production rhumière

Le rhum distillé par les départements d'outre-mer bénéficie d'une double protection sur le marché français.

D'une part, ses différentes dénominations (rhum, tafia, rhum traditionnel, tafia traditionnel, rhum agricole) ont été définies très précisément. Le décret actuellement applicable en la matière (n° 88-416 du 22 avril 1988) impose des règles strictes quant à l'origine géographique du produit (distillation sur les lieux de production de la canne) et à ses caractéristiques organoleptiques (pourcentage minimum de substances volatiles autres que les alcools éthylique et méthylique).

D'autre part, le rhum des départements d'outre-mer profite sur le marché métropolitain du régime contingentaire national en vertu duquel une certaine quantité est admise chaque année en franchise de droits. En principe, le régime contingentaire devait prendre fin le 31 décembre 1979 et être remplacé par des dispositions conformes au traité de Rome. Il a été reconduit à cette date jusqu'en 1984, puis à nouveau pour cinq ans (jusqu'au 31 décembre 1989) par la loi de finances de 1985, et jusqu'au 31 décembre 1992 par la loi de finances de 1989 (1).

Défini par le traité de Rome comme un produit industriel et non comme un produit agricole, le rhum des DOM ne peut faire l'objet d'une organisation commune de marché.

Les instances communautaires ne sont, toutefois, par restées indifférentes à la spécificité des problèmes des régions d'outre-mer : une définition du rhum a été établie, le 23 juin 1989, par le projet de règlement sur les boissons spiritueuses et surtout, le maintien par la France de la fiscalité privilégiée appliquée au rhum des DOM a été admis, en dérogation à l'article 95 du traité de Rome.

Il n'en demeure pas moins que cette dérogation n'est applicable que jusqu'au 31 décembre 1992, date à laquelle entrera en

(1) Pour cette période, le contingent annuel national est resté fixé à 204 050 hectolitres d'alcool pur (IAP), soit 88 915 IAP pour la Martinique, 68 065 IAP pour la Guadeloupe, 37 326 IAP pour la Réunion, 2 750 IAP pour la Guyane et 6 994 IAP pour la République malgache (article 52 bis de l'annexe IV du Code général des Impôts).

vigueur la directive communautaire relative à l'harmonisation des droits d'accises sur les boissons alcoolisées. Or, si le taux minimum envisagé par la Commission était appliqué, cela aboutirait à relever le prix à la consommation du rhum d'environ 40 %.

En outre, si la C.E.E. admet la possibilité de commercialiser l'eau-de-vie issue de la fermentation alcoolique et de la distillation du jus de canne à sucre sous le nom "*rhum agricole*" accompagné du nom du département d'outre-mer, elle a, en revanche, retenu une définition du rhum beaucoup plus large que celle édictée par la France. Ainsi, la définition communautaire permet de qualifier de rhum des produits divers tels que le "*Verschmitt*" allemand, obtenu par coupage de rhum et d'autres spiritueux et dans lequel seul 5 % de l'alcool du mélange provient du rhum. Une telle souplesse, qui joue à l'encontre de la spécificité du produit domien, pourrait entraîner une concurrence accrue entre les rhums de diverses zones géographiques et, là encore, jouer au détriment des DOM.

Cette menace est d'autant plus sérieuse que la nouvelle convention de Lomé IV signée le 15 décembre 1989 modifie le "protocole rhum" figurant dans la précédente convention. La principale innovation est que, d'ici au 1er janvier 1993, les douze Etats de la C.E.E. s'engagent à lever les quotas nationaux qui limitent la quantité de rhum autorisée à entrer en franchise sur leur territoire. Seul sera maintenu un quota d'importation global pour l'ensemble de la C.E.E.

Pour le régime applicable à partir de 1996, la C.E.E. déterminera avant le 1er février 1995 les modalités de la suppression totale du contingent tarifaire communautaire.

Pour les DOM, la globalisation et l'augmentation des quotas d'importation en franchise aboutissent à remettre en cause leur position de fournisseurs exclusifs de la métropole. En effet, même s'ils sont souvent d'une moindre qualité, les rhums des pays A.C.P. sont plus compétitifs car produits à moindre coût. Ils pourraient, à terme, menacer très sérieusement les débouchés traditionnels de la production des départements d'outre-mer.

Il est donc évident que les orientations actuellement retenues par la Communauté sont de nature à remettre complètement en cause un dispositif national qui, pendant des décennies, a assuré, aux consommateurs français, une garantie d'authenticité du produit et, aux producteurs, la sécurité d'écoulement de leur production.

Sur cette question également, votre commission estime qu'il convient de veiller, avec la plus grande vigilance, que les règles communautaires s'appliquant au rhum des DOM puissent, d'une part, permettre de faire bénéficier ce produit

d'une appellation spécifique justifiée par ses règles ancestrales de fabrication et, d'autre part, de lui réserver l'avantage d'une fiscalité réduite.

Votre rapporteur partage bien entendu cette opinion. A titre personnel, il considère que la construction communautaire ne présente pas que des inconvénients pour les DOM. Elle pourrait même constituer une chance pour ces parcelles du Vieux Monde situées aux lisières des continents américains et africains. Il n'oublie pas, non plus, qu'au titre de la réforme des fonds structurels, les régions d'outre-mer devraient percevoir, tous programmes confondus, pour la période 1989-1993, une enveloppe de 900 millions d'Ecus soit un peu plus de 6,3 milliards de francs (c'est-à-dire environ 2 % des concours de la C.E.E., alors que les DOM ne représentent que 0,5 % de la population communautaire).

Il n'en est donc que davantage incliné à penser qu'il ne convient pas de gaspiller ces atouts potentiels par des décisions hâtives, insuffisamment respectueuses de la spécificité des DOM et de leur grande vulnérabilité économique. Sinon, les populations locales, confrontées aux affres du chômage, ne sauraient distinguer l'aide et le potentiel d'avenir qui leur est ouvert mais, bien au contraire, de ne voir dans la Communauté que la source de leurs malheurs. Loin d'y gagner leur reconnaissance, la C.E.E. risquerait alors de s'exposer à leur colère.

De ce point de vue, votre commission estime que le rapport précité présenté par M. Georges OTHILLY comporte des recommandations et des propositions tout à fait pertinentes pour apporter des réponses satisfaisantes aux problèmes économiques posés aux DOM par l'achèvement du marché unique. Elle souhaite, en conséquence, être informée des suites que le Gouvernement entend leur réserver.

CHAPITRE II

Les enjeux qui engagent l'avenir économique des DOM

Outre les défis que constitue l'adaptation aux productions agricoles et marines domiennes des règles de la construction communautaire, quatre enjeux paraissent actuellement conditionner, tout particulièrement, le développement économique de ces départements. Il s'agit :

- de la réforme de l'octroi de mer ;
- de la prorogation des mesures de défiscalisation au delà de 1996 ;
- de l'amélioration des dessertes aériennes et maritimes ;
- du renforcement de l'appareil statistique relatif aux DOM.

A. LA REFORME DE L'OCTROI DE MER

1. La position du problème

Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (POSEIDOM) adopté, suite au dépôt d'un mémorandum du Gouvernement français, a été adopté le 22 décembre 1989 après plus d'un an de négociations. Il fixe des orientations devant favoriser le développement économique des DOM et guider la mobilisation des ressources des fonds structurels européens en leur faveur.

Cependant, au-delà de ces aspects positifs, le programme POSEIDOM comporte l'exigence de la réforme de l'octroi de mer qui est une **taxe spécifique appliquée dans tous les DOM**. Elle est affectée, selon des clefs de répartition propres à chaque département, au

financement des budgets communaux et, s'agissant de la Guyane, au financement des budgets communaux (65 %) et départementaux (31 %).

En 1990, le montant total du produit de l'octroi de mer s'est élevé à 595 millions de francs en Guadeloupe, 667 millions à la Martinique, 344 millions en Guyane et 980 millions à la Réunion. Il représente environ 50 % des ressources communales.

Le Conseil des Communautés européennes considère que l'octroi de mer est un droit de douane déguisé, au motif qu'il établit une discrimination entre produits importés et produits fabriqués localement. Il estime qu'il se révèle, de ce fait, contraire à la règle fondamentale de la suppression, au sein du Marché commun, de toute mesure susceptible d'être une entrave aux échanges commerciaux entre Etats membres. En conséquence, par sa décision du 22 décembre 1989, le Conseil a exigé que la France prenne *"les mesures nécessaires pour que le régime de l'octroi de mer actuellement en vigueur dans les départements d'outre-mer soit applicable indistinctement... aux produits introduits et aux produits obtenus dans ces régions"*.

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

Les exigences de Bruxelles n'en laisse pas moins peser une terrible menace sur la fragile économie des DOM. Le modeste niveau de développement de leurs unités de production les rend incapables de résister aux redoutables effets d'un abandon des protections tarifaires. Des industries dans l'enfance ne peuvent affronter les géants de l'économie mondiale sans s'effondrer ! Et il leur faudra bien plus de dix ans pour se renforcer et être à même de conserver leurs chances sur un marché plus ouvert.

2. Des réponses encore insatisfaisantes

Pour répondre aux demandes de la Communauté, le Gouvernement a fait procéder M. Jean THIRILL, inspecteur général des Finances, à une étude sur la réforme de l'octroi de mer. Le rapport

qu'il avait remis, en février 1990, émettait des réserves sur le principe, retenu par les autorités communautaires, d'une taxe frappant indistinctement les produits introduits dans les départements d'outre-mer et ceux élaborés localement. Il estimait préférable de concevoir un système frappant également tous les produits et assorti pendant la période transitoire d'un régime de surtaxation des produits importés concurrençant les produits locaux, le régime général pouvant être une taxe sur la consommation grevant biens et services avec les caractéristiques techniques de la TVA.

Le projet de loi élaboré, suite à ce rapport, et transmis pour avis, le 15 mai 1991, aux autorités locales s'écarte sensiblement des conclusions du rapport Thrill. Il ne prévoit pas notamment les mesures d'accompagnement qui avait été jugées indispensables.

Les élus et les organisations professionnelles de l'outre-mer ont fait procéder à une série de simulations pour évaluer les modifications que la réforme envisagée pourrait avoir par rapport à la situation actuelle. Ces simulations font ressortir que le système proposé :

- "est extraordinairement instable"

- "et traite plus mal les produits à faible marge, ceux des entreprises fragiles, que ceux à forte marge".

Selon les études précitées, la raison de tels effets *"tient, à la fois, au système de taxation proposé et au fait que la situation des entreprises avant et après la réforme dépend, simultanément, du taux général d'abattement choisi par la collectivité locale et de la marge brute des produits taxés.*

Comme il n'est possible de choisir qu'un seul régime d'abattement, et qu'il y a des produits à faible marge (ex. : 16 %), des produits à marge moyenne (ex 35 %), des produits à forte marge (ex. : 50 %), cela veut dire qu'en choisissant le régime d'abattement on choisit de pénaliser plus ou moins telle ou telle production".

Ces effets inquiétants conduisent votre rapporteur à renouveler, à titre personnel, les observations qu'il présentait déjà à ce sujet lors de l'examen du précédent budget. Il lui apparaît, en effet, impossible d'opérer de tels changements sans envisager simultanément une réforme générale visant à doter les DOM d'un statut fiscal spécifique qui favoriserait les investissements réalisés sur leur territoire. Il souhaite, d'ailleurs, pour conforter son propos rappeler le principe reconnu par la Cour européenne de justice dans l'arrêt Wagner du 26 mars 1987 et qui devrait inspirer toute politique appliquée aux DOM : *"la discrimination consiste à traiter de manière*

différente des situations identiques et de manière identique des situations différentes".

Votre commission, quant à elle, souhaiterait vivement connaître les mesures que le Gouvernement entend prendre pour corriger les inconvénients de la réforme proposée et quel est, à l'heure actuelle, l'état de ses projets.

B. LA PROROGATION DES MESURES DE DÉFISCALISATION AU-DELÀ DE 1996

1. La loi de défiscalisation

a) Les dispositions

L'article 22 de la loi de finances rectificative pour 1986 a prorogé pour dix ans, élargi et assoupli les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement des particuliers et des entreprises dans les DOM, mis en place antérieurement de manière temporaire et quelque peu fragmentaire.

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

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

b) Le bilan

Le volet de la loi concernant les particuliers a eu une portée indiscutable. Au titre de l'impôt sur le revenu de 1989, le montant des investissements déclarés par les 15 660 contribuables concernés, s'est élevé à 2,7 milliards de francs : plus du double des investissements déclarés en 1986. Le coût budgétaire de cette mesure, en termes de perte fiscale, a été évalué à 566 millions de francs.

Pour les entreprises, les investissements opérés en application des articles 238 bis HA et HC du code général des impôts ont atteint 2,59 milliards de francs en 1989 contre 1,67 milliard en 1987 (+ 57,4 %). Notons que près de 2 000 entreprises différentes ont bénéficié du dispositif, que, pour 1989, le coût fiscal de l'incitation est estimé à 520 millions de francs et que, pour l'essentiel, ce sont les petites entreprises domiennes soumises à l'impôt sur les sociétés qui ont profité du régime.

Le montant des investissements de 30 millions de francs et plus, effectués par les entreprises, de 1986 à 1989, est chiffré à 6,1 milliards de francs.

L'impact économique exact de l'ensemble de ces mesures est difficile à mesurer en raison des infirmités de l'appareil statistique national et local en ce domaine.

Cependant, l'excellent rapport d'information présenté, au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, sur la fiscalité dans les départements d'outre-mer par M. Alain RICHARD, rapporteur général, estime que les effets ont été indubitablement positifs quoiqu'ils aient eu un impact économique nuancé selon les départements :

" - en Guadeloupe, la défiscalisation a soutenu le bâtiment et la construction, et le tourisme, surtout dans les Iles du Nord. Les progrès enregistrés du côté de l'offre productive, résultent plus, semble-t-il, des effets de la conjoncture générale ou des autres aides publiques que de la mobilisation des incitations fiscales ;

- à la Martinique, elle semble davantage avoir profité au secteur productif, les entrepreneurs ayant pu, ou su, utiliser la défiscalisation pour accroître leurs fonds propres ;

- à la Réunion, le logement et le secteur industriel ont également bénéficié de la défiscalisation, notamment par le biais des

investissements directs. Le renforcement des fonds propres semble avoir été moins favorisé qu'en Martinique ;

- enfin, en Guyane, les effets sont généralement moins perceptibles en dehors du bâtiment et de la filière bois. La structure très particulière du tissu économique du département explique sans doute sa moins grande sensibilité à la défiscalisation".

Au total, la défiscalisation apparaît comme un outil fiscal assez largement utilisé qui a eu une influence indéniablement favorable sur le développement économique des DOM.

Pour cette raison, et malgré les utilisations abusives de la loi qui ont pu être relevées ici ou là, votre rapporteur pour avis considère que, fût-ce avec quelques aménagements, ce dispositif doit absolument être prorogé au delà de 1996, pour une période d'au moins dix ans. Il lui apparaît évident qu'on ne peut organiser le rattrapage du retard économique des DOM sur la métropole en les assujettissant au régime fiscal de droit commun.

La Commission des Affaires économiques et du Plan apprécierait, d'ailleurs, de savoir quelles conséquences le Gouvernement tire des conclusions similaires présentées par le rapport RICHARD et quelles dispositions concrètes il est envisagé de prendre en ce domaine.

C. L'AMÉLIORATION DES DESSERTES AÉRIENNES ET MARITIMES

1. La situation actuelle

a) *Le transport aérien*

Depuis le 1er juillet 1986, le monopole de la desserte aérienne des DOM, détenu antérieurement par Air France, a été ouvert à la concurrence.

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

- les Antilles (Guadeloupe-Martinique) par Air France, Minerve/Air Liberté (depuis juillet 1986), Corse Air

International (depuis décembre 1988), Air Outre-Mer (depuis Mars 1991), Air Martinique et Air Guadeloupe (depuis juin 1991);

- la Guyane par Air France et Minerve (depuis mars 1989);

- la Réunion par Air France, Minerve (depuis septembre 1988), Air Liberté (depuis avril 1990), Air Outre-Mer (depuis mai 1990) et Corse Air International (depuis juin 1991).

Les règles devant régir le cabotage aérien (1) au sein de la Communauté n'ayant pas encore été fixées à Bruxelles, la desserte aérienne entre la métropole et les DOM demeure, dans l'immédiat, interdite aux compagnies d'autres pays de la C.E.E., mais cette situation pourrait évoluer prochainement. Par ailleurs, quoique cela soit possible, aucune liaison directe entre les DOM et un autre pays de la C.E.E. n'est exploitée à ce jour.

Signalons, également, que depuis la loi du 13 juin 1989 les régions d'outre-mer peuvent participer à des sociétés d'économie mixte ayant pour objet le transport aérien et maritime. Ce dispositif a favorisé le développement d'Air Guadeloupe et d'Air Martinique, aux Antilles, ainsi que celui d'Air Austral à la Réunion.

Le transport de passagers est soumis à une autorisation de l'Etat. Celle-ci prend la forme d'une convention assujettissant, notamment, toutes les compagnies aux mêmes obligations de service public. Le transport de marchandises a, quant à lui, été totalement libéralisé.

Pour le transport de voyageurs, les entreprises habilitées qui vendent directement leurs billets au public -mais pas celles qui les commercialisent par le biais d'affréteurs- ont à soumettre leurs tarifs à homologation ministérielle, les régions d'outre-mer devant être consultées. D'une manière générale, les tarifs applicables au fret aérien n'ont pas à être approuvés. Toutefois, sur les liaisons entre la métropole et les DOM, ainsi que sur celles entre les Antilles et la Guyane, les modifications tarifaires d'Air France doivent faire l'objet d'une autorisation gouvernementale et donner lieu à la consultation des conseils régionaux intéressés.

(1) Le transport de passagers à l'intérieur du territoire d'un Etat membre par la compagnie d'un autre Etat membre.

b) Le transport maritime

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

Le décret du 28 juin 1935 réserve, en effet, au pavillon français le transport de la banane entre les Antilles et la métropole et c'est la Compagnie générale maritime (C.G.M.) qui en assure la quasi-totalité.

Par ailleurs, l'article 258 du code des douanes réserve à l'armement national les transports effectués entre les ports d'un même département français d'outre-mer et entre les ports de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, appliquant à ces dessertes le même régime que le cabotage entre ports métropolitains. Là encore, l'essentiel des liaisons est assuré par la C.G.M.

2. Un bilan encore insatisfaisant

a) Des effets positifs

La libéralisation du transport aérien a entraîné un net accroissement du trafic aérien à destination des DOM.

Sur les Antilles, cet accroissement a été de 33 % en 1987, de 21,9 % en 1988, de 4,8 % en 1989 et de 5,3 % en 1990 ; il a été sur la Réunion de 24,2 % en 1987, de 17,3 % en 1988, de 12,9 % en 1989 et de 11,9 % en 1990.

En 1989, la capacité des vols offerts a été de 1,5 million de sièges. En 1991, l'offre prévisionnelle en année pleine s'élève à plus de 2 millions de sièges, soit une augmentation de 37 %.

Parallèlement, et malgré les réajustements à la hausse enregistrés en 1989-1990, on a assisté à une baisse des tarifs. Au 1er novembre 1991, les tarifs les plus bas d'Air France sont inférieurs en francs courants aux tarifs les plus bas de cette compagnie en décembre 1985. Les prix des compagnies charter sont, en moyenne, inférieurs de 20 % à ceux de la compagnie nationale.

Ceci semble avoir favorisé le développement du tourisme dans les DOM. Aux Antilles, si la clientèle hôtelière a peu augmenté de 1985 à 1989, la part des métropolitains est passée pendant la même période de 50 à 70 %, compensant ainsi la régression du marché nord-américain. Les quelques 85 200 voyageurs français entrés en Guyane, en 1985, ont vu leur nombre s'élever à 124 000, en 1989, alors que le nombre total de voyageurs entrés passait, dans le même temps, de 140 000 à 159 000. A la Réunion, le nombre de touristes a crû de 100 000 en 1985, à 182 000 en 1989, ce qui, pour cette dernière année, a généré des recettes de 572,4 millions de francs.

En outre, la croissance de l'activité aérienne apparaît comme étant à l'origine de nombreux emplois. Les effectifs des représentations locales des compagnies métropolitaines se sont étoffés, tout comme ceux des sociétés de services d'assistance aéroportuaire. Enfin, les compagnies régionales réunionnaise et antillaise ont mené une politique d'emploi local dynamique et efficace.

b) Un marché encore trop opaque

Les transports domiens sont encore, malgré l'accentuation de la concurrence dans le secteur aérien, très largement contrôlés par deux compagnies géantes : Air France et la C.G.M.

Avec Aéromaritime -dont l'absorption complète vient d'être officialisée- Air France assure, en 1989, 88 % de l'ensemble du trafic sur les Antilles (88 % en 1987) et 78 % sur la Réunion (contre 74 % en 1987).

Les mécanismes de fixation des prix restent obscurs et paraissent orientés, à leur gré, par les entreprises dominantes.

Ainsi, il ne semble pas qu'ait jamais été appliqué l'article 16 de la loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, qui prévoit la consultation de ces instances "*sur les programmes d'exploitation et les modifications de tarifs soumis par les compagnies françaises à l'approbation de l'Etat pour les liaisons aériennes et maritimes desservant ces régions*".

Ainsi, les régions d'outre-mer concernées n'ont pas été consultées sur l'initiative prise récemment par Air France de procéder à une baisse importante des tarifs entre la métropole et les Antilles au moment où la concurrence s'organise. Votre rapporteur pour avis ne peut, à titre personnel, s'empêcher de penser que ces pratiques

ressemblent plus à du dumping envers les autres compagnies exploitantes qu'elles ne servent une réelle politique de désenclavement des régions desservies. Il est pour le moins curieux, en effet, qu'Air France prenne une telle initiative aujourd'hui alors qu'elle avait tout le loisir, lorsqu'elle détenait le monopole, de procéder à ce type de démarche. D'aucuns en viennent de ce fait à se demander si la Compagnie nationale ne vise pas, à terme, à recouvrer sa position monopolistique sur des lignes qu'elle a pourtant toujours déclarées déficitaires. L'application effective de l'article 16 de la loi du 2 août 1984 permettrait d'éviter de susciter ce type d'interrogation préjudiciable à l'image de marque de la grande compagnie nationale.

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

Les règles d'attribution aux différentes compagnies des billets d'avion payés par les différentes administrations à leurs fonctionnaires domiens, au titre des congés bonifiés, n'apparaissent pas d'une évidente clarté. Votre commission apprécierait, d'ailleurs, fortement d'être informée très précisément sur cette question.

Parallèlement, l'absence d'études prospectives en matière d'évolution générale des tarifs (fret et passagers) entrave le développement des deux activités économiques les plus porteuses en matière d'emploi, à savoir la production maraîchère et fruitière de contre-saison et le tourisme. Dans le passé déjà, l'insuffisance des données chiffrées sur le flux des passagers débarquant aux aéroports du Lamentin et du Raizet et l'absence de prévisions quant à son évolution, avient retardé l'adaptation nécessaire de leurs infrastructures au trafic qu'ils connaissaient. C'est pourquoi, compte tenu de l'influence qu'exercent les conditions de desserte aérienne sur le développement économique des Antilles, votre rapporteur se demande, à titre personnel, s'il ne serait pas souhaitable d'élaborer rapidement, en raison de l'échéance de 1993, une loi de programme visant au développement optimum des transports aériens en direction et en provenance des Antilles.

Nombre des critiques portées à l'encontre du secteur aérien peuvent également s'appliquer au transport maritime.

La loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986, relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, a prévu la création d'un

observatoire de la desserte maritime des DOM dans des termes sans équivoque :

"En vue de contribuer au développement d'une part des zones franches et d'autre part des industries locales, l'Etat veillera à la régulation de l'offre de transport maritime, notamment étrangère, par la création d'un observatoire de la desserte maritime des départements et territoires d'outre-mer, la mise en place d'un Conseil des chargeurs maritimes et l'instauration de pénalités en cas de non respect des principes et modalités de péréquation tarifaire négociées entre la majorité des armateurs et les chargeurs".

En 1989, le rapport de la Commission sur l'égalité sociale et le développement économique dans les DOM, présidée par M. Jean RIPERT a d'ailleurs souligné la nécessité de mettre en oeuvre cet observatoire.

La connaissance des flux du transport maritime revêt, en effet, une importance particulière pour les économies insulaires. Si les volumes et les valeurs des marchandises sont relativement bien recensés grâce aux systèmes portuaires et douaniers, l'importance du coût du transport proprement dit n'est pas mesurée systématiquement et, dès lors, des évaluations sommaires peuvent se révéler inexactes.

A l'inverse, une appréhension correcte de ce coût permettrait une meilleure appréciation du comportement des transporteurs et, vraisemblablement, une négociation plus équilibrée entre ceux-ci et les producteurs locaux.

Pourtant, cinq ans après avoir été décidé par le Parlement, cet observatoire de la desserte maritime des DOM n'a toujours pas été créé.

Votre commission estime pour le moins souhaitable que les raisons ayant conduit à ne pas respecter la volonté de la représentation nationale lui soient exposées clairement.

D. LE RENFORCEMENT DE L'APPAREIL STATISTIQUE RELATIF AUX DOM

Votre commission a, dans le passé, déploré, à de multiples reprises, le sérieux handicap que constitue le caractère fragmentaire des données statistiques afférentes aux DOM. Celles-ci lui sont, en

effet, apparues ne pas cerner avec suffisamment de précision la réalité des situations locales.

Son attention a été tout particulièrement alertée sur ce sujet par les carences de certaines réponses ministérielles apportées aux questions qu'elle est amenée à formuler, chaque année, pour être en mesure de présenter son avis sur la partie de la loi de finances relative à l'outre-mer.

Aussi, le 22 mai 1991, a-t-elle confié à son rapporteur pour avis du budget des DOM, le soin d'établir un rapport sur l'état de l'appareil statistique appliqué aux départements d'outre-mer.

Le 29 octobre 1991, après s'être consacré à cette tâche pendant plus de six mois, celui-ci a présenté le rapport qui lui avait été demandé et votre commission l'a adopté.

Ce document constate, tout d'abord, que les moyens administratifs mobilisés en faveur de l'information statistique des DOM sont d'importance très inégale. Certaines administrations d'Etat (IEDOM, ministère de l'Agriculture, Direction générale des Douanes et, à un degré différent, l'INSEE) ont démontré qu'elles traitaient cette question avec toute l'attention nécessaire. D'autres, en revanche, n'ont même pas commencé à combler, dans leurs services extérieurs, les écarts qui, en termes de structures statistiques, séparent les régions d'outre-mer des autres régions françaises. Les retards en matière d'équipements, notamment informatiques, et en moyens humains, sont parfois considérables. Certaines administrations n'exercent même pas, dans les DOM, les responsabilités statistiques qu'elles assument en métropole.

Les initiatives développées localement sont parfois tout à fait remarquables, à l'instar de l'observatoire départemental créé par le conseil général de la Réunion, mais elles ne peuvent, à elles seules, compenser ces carences. D'autant plus qu'en métropole et dans les DOM, la production d'informations statistiques publiques ressort de la compétence de l'Etat et nullement de celle des collectivités territoriales.

Or, la demande d'informations statistiques fiables, complètes et répondant aux besoins spécifiques de l'outre-mer tend à croître et à se professionnaliser. Cette demande émane, à la fois, des entreprises, des organismes consulaires, des administrations d'Etat, mais aussi et surtout, des collectivités locales qui souhaitent, de plus en plus, disposer des instruments d'aide à la décision leur permettant de faire face aux nouvelles et lourdes responsabilités que leur ont attribuées les lois de décentralisation.

Malgré les actions correctrices déjà entreprises, par l'INSEE en particulier, les lacunes relevées dans la production, la diffusion et l'exploitation des données statistiques relatives aux départements d'outre-mer interdisent encore de donner satisfaction à ces légitimes exigences.

C'est pourquoi, votre commission juge indispensable d'améliorer l'appareil statistique relatif aux DOM et d'orienter l'effort à accomplir dans quatre directions :

1. développer l'extension des travaux nationaux aux DOM et développer le partenariat local ;

2. améliorer la diffusion de l'information par l'organisation d'un réseau d'observatoires économiques régionaux similaires à ceux installés en métropole, mais implantés dans chaque DOM ;

3. promouvoir la coopération régionale en matière d'information statistique ;

4. assurer le succès par la création d'instances de coordination locales et nationales.

Les propositions avancées sont abondamment développées et justifiées dans le rapport déjà déposé sur cette question et votre commission ne le reprendra pas ici.

Elle souhaite vivement, en revanche, connaître les suites que le Gouvernement prévoit de donner à ces propositions qui, par certains aspects, rejoignent quelques-uns des engagements qu'il avait pris antérieurement et qui n'ont pas été tenus.

Elle tient d'ailleurs à indiquer, à ce propos, qu'un report complet, sur les collectivités locales concernées, de l'effort à entreprendre ne lui paraît pas acceptable.

*

* *

Lors de l'examen du budget des DOM, la commission des Affaires économiques et du Plan a considéré que le budget du ministère des DOM-TOM était insuffisant pour répondre à la grave situation constatée, notamment à la Réunion, et que les efforts

financiers de l'Etat n'étaient pas assez résolument orientés vers les DOM. Elle s'est également inquiétée des diminutions de la dotation de l'Agence nationale pour la promotion des travailleurs d'outre-mer (A.N.T.) et des inflexions à la baisse de la ligne budgétaire unique en matière de logement.

Aussi bien que son rapporteur ait recommandé un avis favorable en indiquant que la politique du Gouvernement à l'égard des DOM continuait à s'orienter dans la bonne direction, la commission des Affaires économiques et du Plan a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits des Départements d'outre-mer pour 1992.