

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

## AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur  
le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE  
NATIONALE,

TOME XXII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Rodolphe DÉsirÉ,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Bessa, Jean Besson, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuslan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fomset, Aubert Garcia, Charles Gintey, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heintz, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Langlet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marquet, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépín, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Souffret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (104 légial.) : 536, 539, 534, 535 et T. A. 66.

Sénat : 100, 101 (annexe n° 11), 105 (tome X) et 106 (tome VII) (1993-1994).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
<hr/>	
CHAPITRE PREMIER : LA SITUATION ÉCONOMIQUE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER EN 1993 .....	7
<hr/>	
I. LES INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER REFLÈTENT L'AGGRAVATION DE LEUR SITUATION .....	7
A. LES PRIX ET LES SALAIRES .....	7
1. Les prix .....	7
2. Les salaires .....	9
B. L'EMPLOI .....	10
1. L'emploi en 1992 .....	10
2. Les données conjoncturelles : l'offre d'emploi en 1992 .....	11
3. Les données structurelles .....	13
C. LE REVENU MINIMUM D'INSERTION ET LES PRESTATIONS SOCIALES .....	14
II. LES PRINCIPAUX SECTEURS D'ACTIVITÉ .....	15
A. L'AGRICULTURE ET LA PÊCHE .....	15
1. La filière canne-sucre-rhum .....	15
2. La banane .....	17
3. Les autres productions du secteur .....	18
B. L'INDUSTRIE ET L'ARTISANAT .....	20
1. Le bâtiment et travaux publics .....	20
2. Les autres secteurs .....	21

	<u>Pages</u>
<b>C. LE TOURISME ET LES SERVICES .....</b>	<b>22</b>
<b>1. Le tourisme .....</b>	<b>22</b>
<b>2. La distribution .....</b>	<b>24</b>
<b>D. LA BALANCE COMMERCIALE .....</b>	<b>25</b>
<b>E. LE COÛT DU CRÉDIT .....</b>	<b>26</b>
<hr/>	
<b>CHAPITRE II : LA POLITIQUE NATIONALE À L'ÉGARD DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER EN 1992 .....</b>	<b>27</b>
<hr/>	
<b>I. LES MESURES FISCALES .....</b>	<b>27</b>
<b>A. L'APPLICATION DE LA LOI DU 17 JUILLET 1992 RELATIVE À L'OCTROI DE MER .....</b>	<b>27</b>
<b>B. L'APPLICATION DES DISPOSITIONS FISCALES DE LA LOI DE PROGRAMME N° 86-1383 DU 31 DÉCEMBRE 1986 RELATIVES AUX ZONES FRANCHES .....</b>	<b>28</b>
<b>C. L'EXTENSION DES MESURES DE DÉFISCALISATION .....</b>	<b>26</b>
<b>II. LA CRISE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES D'OUTRE-MER .....</b>	<b>31</b>
<b>A. UNE CRISE DRAMATIQUE .....</b>	<b>31</b>
<b>B. LES MESURES DE REDRESSEMENT DES FINANCES LOCALES .....</b>	<b>32</b>
<i>a) Les mesures envisagées par le Gouvernement .....</i>	<i>32</i>
<i>b) Les autres mesures envisageables .....</i>	<i>33</i>
<b>III. LA DESSERTÉ AÉRIENNE ET MARITIME .....</b>	<b>34</b>
<b>A. LES TRANSPORTS AÉRIENS .....</b>	<b>34</b>
<b>B. LES TRANSPORTS MARITIMES .....</b>	<b>37</b>
<hr/>	
<b>CHAPITRE III : LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE MER .....</b>	<b>39</b>
<hr/>	
<b>I. LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EST MARQUÉE EN 1993 PAR LE DOUBLEMENT DES FONDS STRUCTURELS EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE MER .....</b>	<b>39</b>
<b>A. LE BILAN DE LA PÉRIODE 1989-1993 .....</b>	<b>39</b>
<b>B. LE DOUBLEMENT DES FONDS STRUCTURELS POUR 1994-1999 .....</b>	<b>44</b>

	<b>Pages</b>
<b>II. LA PRISE EN COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER PAR LA COMMUNAUTÉ .....</b>	<b>45</b>
<b>A. LE CABOTAGE MARITIME .....</b>	<b>46</b>
<b>B. LE RÉGIME FISCAL DU RHUM .....</b>	<b>46</b>
<b>C. LA RÉFORME DE L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHÉ DE LA BANANE .....</b>	<b>47</b>
<hr/>	
<b>CHAPITRE IV : LA COOPÉRATION RÉGIONALE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER .....</b>	<b>49</b>
<hr/>	
<b>I. L'OCÉAN INDIEN ET LA COMMISSION DE L'OCÉAN INDIEN .</b>	<b>49</b>
<b>II. CARAÏBES - GUYANE .....</b>	<b>50</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>51</b>

Mesdames, Messieurs,

La situation économique et sociale des départements d'outre-mer n'est pas bonne. Depuis deux ans, elle n'a cessé de se détériorer malgré les aides substantielles accordées par l'Etat et qui s'élèvent à près de 32,5 milliards de francs -contre 32,9 milliards en 1993- (tous ministères confondus).

En effet, ces territoires ultra-périphériques se trouvent à un niveau de développement économique inférieur à celui de la métropole : le PIB/habitant est en moyenne, pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion 37,5 % du PIB brut moyen de la France métropolitaine. Si l'on y ajoute un taux de chômage trois fois plus élevé qu'en métropole (32,2 % de la population active), on mesure mieux la profondeur du mal structurel dont souffrent ces départements.

C'est la raison pour laquelle, il avait été demandé, par votre rapporteur pour avis dans ses précédents avis, l'élaboration d'une loi de programme qui définisse et coordonne les moyens financiers et les mesures législatives, afin de répondre aux contraintes spécifiques des DOM (éloignement, insularité, étroitesse du territoire). Il semble qu'une loi d'orientation ait plutôt la préférence du ministère des DOM qui compterait, d'ailleurs, la présenter au Parlement au cours de la session de printemps 1994.

En tant que rapporteur pour avis de la commission, je ne cesse, depuis maintenant trois ans, de mettre en garde les Gouvernements devant la gravité de la situation économique dans les DOM au point qu'aujourd'hui je ne peux cacher mon inquiétude. En effet, aux handicaps structurels que je viens d'évoquer, il convient dorénavant d'ajouter, depuis 1992, la déroute budgétaire des collectivités locales. Le budget des régions des

Antilles et de Guyane se trouve sous contrôle de la Chambre régionale des Comptes. Cette faillite financière résulte en partie du transfert en 1984 de compétences en matière de développement économique. Les efforts qui furent réalisés en ce domaine pendant près de dix ans se sont révélés, en effet, extrêmement coûteux, en raison notamment de la cherté du loyer de l'argent, le taux moyen de crédit dépassant 10%. A cette explication, il convient d'ajouter l'inexpérience des régions d'Outre-mer en matière de gestion locale et le manque de coopération dont ont fait preuve les services de l'Etat ainsi que l'absence de coordination qui en a résulté entre ceux-ci et les services régionaux.

Ces problèmes inhérents aux DOM ont été aggravés par la récession économique nationale et internationale. Les effets se faisant sentir plus durement sur une économie déjà affaiblie. C'est ainsi que tous les secteurs économiques, ou presque, sont en crise ou connaissent de graves difficultés.

C'est donc dans ce contexte que le Gouvernement présente un budget qui est en recul de 5,6% par rapport au budget initial de 1993. Bien que l'on puisse comprendre que l'effort de rigueur n'épargne pas les DOM, on ne peut que regretter cette baisse générale, compte tenu de la gravité de leur situation. On a suffisamment dit qu'il fallait se garder d'apprécier un budget au regard du seul montant des sommes transférées pour faire de cette diminution une critique fondamentale.

Par ailleurs, on doit relever que l'augmentation des crédits affectés à la section générale du FIDOM est imputable, par un effet quasi-mécanique, à la très forte progression des fonds structurels européens. Ceci semble confirmer que les concours communautaires dégagent, en quelque sort, l'Etat de ses obligations à l'égard des DOM.

Pour finir, votre rapporteur pour avis, bien que conscient de la conjoncture nationale actuelle, ne peut néanmoins, à titre personnel, donner quitus à ce budget qui ne répond que partiellement aux graves problèmes qui se posent dans des départements où se trouvent réunis tous les ingrédients d'une prochaine explosion sociale.

## CHAPITRE PREMIER

### La situation économique dans les départements d'outre-mer en 1993

#### I. LES INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER REFLÈTENT L'AGGRAVATION DE LEUR SITUATION

##### A. LES PRIX ET LES SALAIRES

###### 1. Les prix

● Comme en Métropole, une relative stabilité des prix de détail à la consommation a pu être observée en 1992, nonobstant une tendance à la hausse au 1er trimestre 1993.

L'indice des prix a ainsi crû, sur un an :

- de 2,4 % en Guadeloupe sous l'impulsion principalement des prix des services (+ 5,2 %), contre + 1,7 % en 1991 ;

- de 3,7 % en Martinique, en raison du même phénomène (et particulièrement des tarifs d'hospitalisation qui, avec + 78,6 % ont connu un effet de rattrapage) ;

- de 2,6 % en Guyane ;

- et de 2,8 % à la Réunion.

On notera toutefois que la hausse des prix a été plus sensible qu'en Métropole (+ 2 %).

● L'étude comparant les prix à la consommation entre les DOM et la Métropole menée par l'INSEE en 1992 (la précédente remontait à 1985) a en outre montré que l'écart des prix à la consommation avec l'agglomération parisienne est de 5 % pour les Antilles, de 11 % pour la Réunion et de 16 % pour la Guyane.

**Extraits d'INSEE Première n° 251, mars 1993**

• Les produits alimentaires sont en moyenne de 20 à 25 % plus chers aux Antilles et à la Réunion qu'à Paris ; le différentiel dépasse 40 % en Guyane. Les raisons que l'on peut invoquer sont principalement la faiblesse de la production locale qui entraîne des importations métropolitaines aux prix majorés par les frais d'approche. On peut penser aussi que la pression exercée sur les prix par la grande distribution est moins forte dans les DOM que dans l'agglomération parisienne.

Des niveaux de prix plus élevés dans les DOM s'observent, à des degrés divers, pour la plupart des produits alimentaires. Les rares exceptions concernent des postes où la production locale est importante : le rhum, quelques légumes (laitue, aubergine), les fruits locaux (banane, ananas) et dans une moindre mesure, le pain.

La quasi-totalité des produits manufacturés sont également plus coûteux dans les DOM. L'écart de prix est particulièrement visible pour tous les postes où les articles vendus sont identiques à ceux vendus en métropole. C'est le cas des gros appareils ménagers (+ 15 à 25 %), des produits d'entretien (+ 15 à 35 %), des automobiles (+ 30 à + 35 %), des automobiles (+ 10 à + 20 %), des appareils électro-acoustiques (+ 15 à + 35 %), des livres (+ 20 à + 25 %) ou des produits de toilette (+ 50 à + 60 %).

Les tabacs et les produits pétroliers, bénéficiant d'une fiscalité avantageuse, sont en revanche moins chers. Les articles d'habillement et les chaussures sont globalement meilleurs marchés, dans la mesure où ils proviennent, en grande partie, d'Asie du Sud-Est.

Les services ont un niveau global de prix voisin ; ceux qui sont meilleurs marchés sont ceux qui utilisent une main d'oeuvre meilleure marché qu'en Métropole. Eau et électricité sont également moins chers, de même que les transports collectifs, sauf à la Réunion.

**Les écarts de prix se sont réduits depuis 1985. L'INSEE dresse un triple constat :**

• Tout d'abord l'ordre de classement des quatre DOM selon les niveaux de prix ne change pas. Ensuite les écarts de prix avec la métropole se sont réduits pour les quatre DOM : légèrement en Guyane, très nettement d'ailleurs. Enfin cette réduction du différentiel de prix se constate dans presque tous les secteurs. C'est surtout le cas pour les produits alimentaires. On peut y voir l'effet de la pression concurrentielle exercée sur les prix par la grande distribution. En effet les grandes surfaces alimentaires et spécialisées se sont développées entre 1985 et 1992 aux Antilles et à la Réunion. Seule la Guyane n'a pas connu ce mouvement, ce qui explique en particulier que le niveau des prix pour les produits alimentaires reste très élevé.



## 2. Les salaires

En vue de l'alignement progressif du SMIC des DOM sur celui de la métropole au 1er janvier 1995, un processus de rattrapage en plusieurs étapes a démarré dès le mois de juillet 1990, que résume le tableau ci-après.

DATES	METROPOLE		ANTILLES-GUYANE		REUNION		D.O.M	
	Tauxheure (en F)	SMICbrut mensuel (en F)	Tauxheure (en F)	SMICbrut mensuel (en F)	Tauxheure (en F)	SMICbrut mensuel (en F)	Tauxheure (en F)	SMICbrut mensuel (en F)
1.07.90	31,28	5286,32	26,08	4407,52	24,92	4211,48		
1.01.91	31,94	5397,86	26,90	4546,10	25,95	4385,55		
1.07.91	32,66	5519,54	27,78	4694,82	27,06	4573,14		
1.01.92	32,66	5519,54					28,06	4742,14
1.03.92	33,31	5629,39					28,62	4836,78
1.07.92	34,06	5756,14					29,56	4995,64
1.01.93	34,06	5756,14					30,45	5146,05
1.07.93	34,83	5886,27					31,13	5260,97

Source : Ministère des DOM-TOM

Comme le montre ce tableau, on peut constater qu'entre le 1er juillet 1990 et le 1er juillet 1993, le SMIC a été revalorisé de 1.049,49 francs à la Réunion et de 853,45 francs aux Antilles-Guyane augmentant ainsi le revenu d'un salarié rémunéré au SMIC de 19,9 % à la Réunion et de 16,2 % aux Antilles-Guyane.

Entre juin 1988 et janvier 1993, l'écart entre le SMIC des DOM et celui de la Métropole s'est ainsi réduit de 16,65 % à 10,6 %.

Rappelons que le différentiel entre les SMIC de la Réunion et des Antilles-Guyane (qui s'élevait à 2 %) a été supprimé au 1er janvier 1992.

## B. L'EMPLOI

### 1. L'emploi en 1992

En 1992, la situation de l'emploi s'est profondément aggravée puisque les DOM comptaient au 31 décembre 1992 plus de 168.000 demandeurs d'emploi en fin de mois soit + 31 %.

D'après le nombre de chômeurs répertoriés par l'ANPE en fin de chaque année, la situation est la suivante :

	1990		1991		1992		1993 ( 1er semestre )	
	DEFM	%	DEFM	%	DEFM	%	DEFM	%
<b>GUADELOUPE</b>	29 358	17 %	34 347	19,8 %	36 727	19,6 %	38869	22,5%
<b>MARTINIQUE</b>	26762	16,2 %	29 967	18,9 %	35 678	17,9 %	35839	21,7%
<b>GUYANE</b>	4 358	8,9 %	4 664	8,8 %	6 398	10,1 %	7394	15,2%
<b>REUNION</b>	53 785	23 %	59 270	23,8 %	61 743	26,6 %	73736	31,5%

Source : Ministère des DOM-TOM

Le nombre d'inscrits à l'ANPE est très inférieur au nombre de chômeurs recensé par l'INSEE puisque l'institut répertoriait en 1992 :

- 53.540 chômeurs en Guadeloupe, soit 31,1 % du taux de chômage ;

- 11.722 chômeurs en Guyane, soit 24,1 % du taux de chômage ;

- 52.118 chômeurs en Martinique, soit 32,1 % du taux de chômage ;

- 86.118 chômeurs à la Réunion, soit 36,9 % du taux de chômage.

Un tel écart entre les données de l'INSEE et celles de l'ANPE s'expliquait traditionnellement par la pénurie des offres d'emploi, qui n'incitait pas les demandeurs d'emploi à s'inscrire à l'ANPE, ainsi que par le faible impact du système d'indemnisation.

En effet, 3 demandeurs d'emploi sur 4 ne percevaient dans les DOM aucune allocation. Le taux de couverture des demandeurs d'emploi indemnisés par rapport à la DEFM est au 31 mai 1993 le suivant :

- Guadeloupe : 28,8 %

- Martinique : 40,6 %

- Guyane : 39,1 %

- Réunion : 54,0 %

- DOM : 43,9 %.

## 2. Les données conjoncturelles : l'offre d'emploi en 1992

### a) En Guadeloupe

Le nombre d'offres d'emplois passe de 4.166 en 1989 à 4.338 en 1990, puis de 3.345 en 1991 à 2.839 en 1992 et à 818 sur les cinq premiers mois de 1993. Cette évolution montre une certaine stagnation même si l'offre s'avère être plus sensible dans certains secteurs. Toutefois, l'offre ne correspond pas toujours au profil des demandeurs d'emploi souvent peu, insuffisamment ou mal formés.

A cette inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi s'ajoute, de plus en plus, la concurrence du travail clandestin.

### b) En Guyane

Le nombre d'offres d'emplois passe de 1.549 en 1989 à 1.413 en 1990, puis de 1.215 en 1991 à 970 en 1992 et à 74.446 sur les cinq premiers mois de 1993.

A compter du 1er semestre 1990 les grands chantiers sont entrés dans une phase de décélération, à l'exception du barrage

de Petit Saut qui a atteint sa pointe d'effectif (45 salariés) à la fin de 1991.

*c) En Martinique*

Le nombre d'offres d'emplois passe de 1.942 en 1989 à 2.362 en 1990, puis de 2.667 en 1991 à 4.117 en 1992 et à 406 sur les cinq premiers mois de 1993.

Une sensible augmentation peut être constatée au cours des trois dernières années écoulées. Cette augmentation semble également concerner les placements puisque le taux de satisfaction est passé de 28 % en 1989 à plus de 50 % en 1992, ce qui traduit la nette amélioration de la pénétration de l'ANPE sur le marché du travail.

A l'heure actuelle, la faiblesse de l'emploi dans le secteur privé couvert par l'ASSEDIC qui ne représente que 50 % de l'emploi salarié total ne permet pas d'espérer une amélioration notable de la situation. En effet, des suppressions d'emploi vont à craindre dans le personnel municipal non titulaire et dans le secteur du BTP, en raison des difficultés financières des collectivités locales et la réduction des programmes publics : logements sociaux et grands chantiers tels que le port et l'aéroport.

*d) A la Réunion*

Le nombre d'offres d'emploi passe de 5.818 en 1989 à 7.162 en 1990 puis de 7.949 en 1991 à 8.518 en 1992 et à 2.055 pour les cinq premiers mois de 1993. Ce dernier chiffre pour 1992 montre une progression de plus de 20 % par rapport aux deux années précédentes.

L'évolution sur 3 ans montre une diminution dans le secteur agricole de l'ordre de 20 %, une stagnation dans le BTP qui avait néanmoins atteint un niveau important (plus de 21 % des effectifs totaux), une augmentation mesurée dans les activités tertiaires (+ 12,7 %) mais plus forte dans le secteur industriel (+ 18,2 %).

### 3. Les données structurelles

L'analyse du marché de l'emploi permet de dégager trois tendances fortes :

- la part des femmes (51,7 %) est maintenant très proche de celle observée en métropole (49,2 %) ;

- les jeunes de moins de 25 ans ne représentent plus qu'à peine le quart du stock de l'ensemble des demandeurs (23,1 % en mai 1993). Une tendance à la baisse est constatée dans l'ensemble des DOM (33,3 % en 1990 ; 30,8 % en 1991 ; 25,8 % 1992 et 23,1 % en mai 1993). Cette diminution de la part des jeunes de moins de 25 ans dans la structure des DEFM n'a pas la même proportion pour chacun des DOM comme le montre le tableau ci-après. Toutefois le chômage des jeunes dans les départements d'outre-mer demeure supérieur à celui de la métropole (20,6 %).

Jeunes - 25 ans	1990	1991	1992	1993
GUADELOUPE	34,1 %	33, %1	25,3 %	23,8 %
MARTINIQUE	35,6 %	29,7 %	24,2 %	19,0 %
GUYANE	27,1 %	23,1 %	19,3 %	17,4 %
REUNION	32,3 %	30,6 %	25,9 %	25,2%

Source : Ministère des DOM-TOM

- le nombre de demandeurs inscrits depuis plus d'un an reste nettement supérieur avec 37,7 % dans les DOM contre 30,7 % en métropole. Cette catégorie de chômeurs a fortement augmenté en quatre ans pour les départements des Antilles-Guyane et accuse une baisse pour le département de la Réunion.

### **C. LE REVENU MINIMUM D'INSERTION ET LES PRESTATIONS SOCIALES**

La mise en oeuvre du RMI dans les DOM a révélé l'ampleur des situations de pauvreté dans ces départements puisqu'on comptait, à la fin de l'année 1992, 96.000 bénéficiaires dont 46.433 à la Réunion.

Le nombre des bénéficiaires est en augmentation (il était de 94.000 en décembre 1991). Toutefois, la progression a été en 1992 plus lente qu'en 1991 (2,1 % en 1992 contre 6,8 % en 1991). Ce ralentissement est dû au rattrapage du montant des allocations familiales des DOM sur celui de la métropole, (effectif depuis le 1er juillet 1993) et au développement des CES.

La Réunion est le département d'outre-mer dans lequel le mouvement de recul du nombre d'allocataires est le plus évident (44.570 en juin 1993 contre 46.433 en décembre 1992).

On peut estimer l'ensemble du budget RMI pour les DOM à environ 1.000 millions de francs en 1989, 2.500 millions de francs en 1990, à 3.000 millions de francs en 1991 et à 2.800 millions de francs en 1992, l'essentiel de ces crédits provenant de l'Etat.

## II. LES PRINCIPAUX SECTEURS D'ACTIVITÉ

### A. L'AGRICULTURE ET LA PÊCHE

#### 1. La filière canne-sucre-rhum

La production de sucre (en tonnes) a évolué ainsi :

	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
<b>GUADELOUPE</b>	63.181	76.127	78.188	25.690	53 151	38 478
<b>MARTINIQUE</b>	6.345	7.501	7.316	6.589	6 543	6 443
<b>REUNION</b>	226.000	252.390	170.965	192.503	214 514	226 700

*Source : Ministère des DOM-TOM*

En Guadeloupe la production sucrière -qui avait accusé une baisse régulière de 1980 à 1984- s'était en partie redressée (78.188 tonnes en 1989) ; mais les effets du cycloae Hugo se sont fait sentir en 1990 (25.690 tonnes). Un redressement de la production a été amorcé en 1991 (53.151 tonnes), mais les difficultés de restructuration de la filière rencontrées en 1992 ont pesé sur les résultats (38.478 tonnes). Pour 1993 une meilleure organisation des conditions de campagne et des conditions climatiques favorables ont permis un redressement de la production de sucre (63.000 tonnes). La pluviométrie particulièrement favorable en fin d'année 1992 permet d'augurer un redressement du niveau de la récolte de canne à sucre pour 1993 qui, selon les dernières estimations, s'établirait à 720.000 tonnes contre 483.831 tonnes en 1992.

A la Martinique, le volume de cannes traitées par l'usine sucrière du Galion, bien qu'en augmentation (98.443 tonnes en 1992 contre 87.749 tonnes en 1991), est demeuré en deçà du seuil susceptible de permettre la rentabilisation des équipements existants. De surcroît, la production de sucre -qui était descendue à moins de 2.000 tonnes en 1982 -s'est redressée pour atteindre 6.443 tonnes en 1992 ; un tonnage équivalent en sucre roux peut être attendu en 1993, celui-ci correspondant aux besoins locaux (ces

derniers portent également sur un tonnage à peu près équivalent de sucre raffiné).

La production de rhum agricole a augmenté de 15 %, avec 59.320 hectolitres d'alcool pur (HAP) en 1992, contre 51.796 HAP en 1991. Encouragée par les aides européennes du POSEIDOM annoncées pour 1993, qui seront calculées sur la production moyenne des trois années antérieures, cette hausse de la production a conduit à un gonflement important des stocks (+ 40 %), accentué par des exportations en sensible diminution. Cependant, les producteurs de rhum, qui ont mené depuis plusieurs années une active campagne de promotion de leurs produits, se déclarent optimistes quant au développement du marché métropolitain, en raison du maintien du système des droits d'accises préférentiels et de l'évolution favorable du dossier « Appellation d'origine contrôlée » (AOC).

A la Réunion la production sucrière varie entre 225.000 tonnes et 250.000 tonnes depuis 1980 en fonction des conditions climatiques. La production avait chuté en 1989 à 170.965 tonnes, en raison du passage du cyclone Firinga sur l'île en janvier 1989 ; par la suite la production a retrouvé progressivement un niveau moyen avec notamment 226.700 tonnes en 1992. Pour 1993, la campagne vient de démarrer (le 19.07) et la production sucrière attendue est actuellement estimée à environ 210.000 tonnes.

Le bilan de la campagne sucrière 1992-1993 est encourageant en dépit d'une quantité de cannes broyées par les usines légèrement inférieure à celle de l'année précédente. Le volume de cannes broyées par les usiniers représente 1.972.693 tonnes contre 2.007.337 tonnes en 1991.

Il convient de noter que la campagne sucrière 1992-1993 a été marquée par le transfert des cannes de l'usine de Grand-Bois, fermée à l'issue de la campagne 1991-1992, vers l'usine du Gol (groupe Quartier Français). Cette dernière a vu sa capacité de production sensiblement étendue au terme de la mise en oeuvre de la restructuration de l'industrie sucrière réunionnaise. La sucrerie du Gol a donc brassé 885.032 tonnes, soit quasiment l'objectif initialement fixé des 900.000 tonnes et a produit 103.607 tonnes de sucre contre 55.090 tonnes l'année précédente.

Enfin, les usines sucrières ont fourni en 1992 environ 12 % de la quantité totale d'électricité consommée à la Réunion. Cette performance est le résultat de la montée en charge de la centrale thermique de Bois-Rouge fonctionnant à base de bagasse et de charbon, dont la production a approché les 100 millions de kWh.



## 2. La banane

Les exportations de bananes de la Guadeloupe et de la Martinique ont évolué ainsi en tonnes nettes :

	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
GAUDELLOUPE	116 603	123.853	87.843	84.166	111 511	120 735
MARTINIQUE	173.491	181.464	193.327	196.929	186 048	198 199

Source : Ministère des DOM-TOM

● En Guadeloupe, les expéditions -qui avaient régressé en 1983 en raison d'une sécheresse marquée et en 1985 à cause des intempéries (coups de vents)- avaient retrouvé un niveau satisfaisant en 1988 avec 123.853 tonnes ; mais le cyclone Hugo (18 septembre 1989) a stoppé net les expéditions en 1989 (87.843 tonnes).

En 1990 les résultats sont restés faibles (84.166 tonnes), en raison des délais de reconstitution des bananeraies (il faut 9 mois pour qu'un plant parvienne à maturité ; en outre les replantations doivent être échelonnées dans le temps pour tenir compte du rythme des livraisons sur le marché métropolitain) ; puis les exportations ont retrouvé progressivement un niveau satisfaisant (en particulier 120.735 tonnes en 1992).

Ce résultat est d'autant plus remarquable qu'il intervient à peine plus de trois ans après le passage du cyclone Hugo -qui avait détruit la bananeraie guadeloupéenne dans sa quasi-totalité. On rappellera que dix ans après le passage du cyclone Allen sur la Jamaïque, ce pays n'a retrouvé que 25 % de son potentiel de production.

Les planteurs restent néanmoins préoccupés par la mauvaise tenue des prix résultant de la concurrence accrue des bananes en provenance des autres pays producteurs.

● En Martinique les expéditions (198.199 tonnes en 1992) sont restées élevées par rapport au niveau moyen de 150.000 tonnes

observé entre 1981 et 1986, après la destruction des bananeraies par les cyclones successifs survenus en 1979 et 1980.

Les planteurs de bananes ont, cependant, été durement affectés, d'avril à novembre 1992, par la diminution de leurs revenus, sous l'effet d'un dépassement par les pays africains de leurs quotas d'exportation sur le marché métropolitain. Les pertes de recettes des planteurs, dont les prix de vente sont tombés en dessous des prix de revient, et les incertitudes quant à l'organisation du marché communautaire à compter du 1er janvier 1993, ont été à l'origine d'un conflit social aigu qui s'est dénoué avec l'annonce de mesures de sauvegarde et d'aides compensatrices décidées par les pouvoirs publics.

Les planteurs de bananes antillais ont ainsi pu obtenir la mise à disposition d'une enveloppe financière de 150 millions de francs, dont 100 millions de francs de subventions destinées à faire face aux difficultés engendrées par la chute des cours, et 50 millions de francs de prêts bonifiés en vue de régulariser les prêts bancaires des planteurs. En outre, après avoir obtenu de la Communauté européenne des mesures de sauvegarde à l'encontre des importations de bananes d'Afrique, la France a réussi à obtenir le 17 décembre 1992 la mise en place d'une Organisation commune de marché (OCM).

L'OCM, dont la mise en oeuvre est fixée au 1er juillet 1993, a rassuré les planteurs sur l'avenir de la banane. Aux termes de cet accord, les producteurs latino-américains se voient fixer un quota annuel de deux millions de tonnes faiblement taxés sur le marché européen, un taux dissuasif étant appliqué au-delà de ce quota. Quant aux producteurs européens -et donc antillais-, ils bénéficieront désormais, sur le marché européen, d'un prix garanti dans la limite de 850.000 tonnes de bananes par an, dont 219.000 tonnes pour la Martinique.

### 3. Les autres productions du secteur

● En Guyane, la production de crevettes, grâce aux bons résultats du premier semestre et en dépit de l'arrêt d'activité d'un certain nombre de bateaux en fin d'année, a progressé de 9 % en 1992 avec 3.987 tonnes contre 3.646 tonnes l'année précédente.

En 1993 en revanche, la filière a pâti du contrecoup de la crise des marchés de la pêche dans la CEE. Une mission interministérielle a proposé le regroupement des entreprises de pêche

pour réaliser notamment l'approvisionnement des navires, le traitement à terre et la commercialisation des crevettes.

La filière rizicole a connu une année difficile : pour la première fois, la production de riz est en régression (- 13,6 %) du fait d'incidents culturels. Du point de vue commercial, la qualité encore insuffisante du produit et le niveau des cours ne favorisent pas l'accès aux marchés internationaux, très concurrentiels.

A la Réunion, l'évolution de la production et de la commercialisation des huiles essentielles est préoccupante. La production d'essence de géranium a sensiblement diminué (26 tonnes en 1991, 15,7 tonnes en 1992) en raison d'un parasite. Cette production se heurte aux exportations chinoises très compétitives grâce au faible coût de la main d'oeuvre (160 francs/kg contre 730 francs/kg pour la Réunion). Il est donc d'autant plus remarquable que les exportations aient augmenté en 1992 de 22 % (13 tonnes contre 10,6 tonnes en 1991).

Quant à la production de vetiver son déclin se poursuit (12 tonnes en 1987, 2,2 tonnes en 1992), en raison semble-t-il des coûts de la main d'oeuvre.

S'agissant de l'élevage, la filière porcine a subi le contrecoup de la crise du marché communautaire malgré des efforts de modernisation et l'ouverture fin 1993 d'un nouvel abattoir. La filière avicole considérablement développée souffre enfin des habitudes de consommation qui conduisent à arbitrer en faveur de poulets congelés importés.

En Martinique, les autres productions végétales, à l'exception du melon qui enregistre un réel succès à l'exportation, ont sensiblement régressé (avocats, limes, fleurs et feuillages), du fait d'un développement de maladies ou de la perte de débouchés extérieurs (marché nord-américain pour les fleurs).

## B. L'INDUSTRIE ET L'ARTISANAT

### 1. Le bâtiment et travaux publics

Ce secteur traverse une phase difficile en raison du ralentissement général de l'économie mais surtout des difficultés financières des collectivités locales et de la raréfaction des commandes publiques qui en découle.

En témoigne ainsi la diminution de 26 % du nombre de permis de construire accordés en Guadeloupe ou la baisse de 10 % des ventes de ciment à la Martinique.

Au surplus, les difficultés financières de certaines collectivités locales ont entraîné dans ce département, au deuxième semestre de l'année 1992, un allongement important des délais de paiement qui s'est traduit pour les entreprises par de fortes tensions de trésorerie. Il en est résulté de nombreux dépôts de bilans et des licenciements économiques. La profession, largement sinistrée, est dans l'attente de la relance du logement social au premier semestre de 1993 et espère, de façon plus générale, un redémarrage des programmes d'investissement avant la fin de l'année.

Le nombre de logements sociaux financés par la Ligne budgétaire unique (LBU) s'est élevé à 3.022 en 1992 contre 3.057 en 1991, alors que les besoins actuels sont estimés à 20.000 logements. L'augmentation sensible de la LBU - qui est passée de 279 millions de francs en 1991 à 322 millions de francs en 1992 et à 349 millions de francs en 1993 - devrait permettre d'entreprendre le rattrapage attendu. Il convient cependant de noter que bon nombre d'entreprises du BTP, compte tenu de leurs difficultés financières, risquent de ne pas être en mesure de réaliser des programmes de logements sociaux qui dégagent des marges très faibles.

En Guyane, après un cycle de vive croissance entre 1987 et 1991, dû notamment à la réalisation d'importants investissements par la Région, l'année 1992 a été marquée par un retournement de tendance. La consommation de ciment a ainsi baissé de 19 %.

A la Réunion, l'annulation des élections régionales et la mise en examen d'élus a également ralenti la commande publique dont dépend 80 % du secteur.

A ces facteurs s'est ajouté un ralentissement de la construction des logements sociaux, par suite des difficultés de

bouclage du financement des LES (Logements évolutifs sociaux) : en 1992, le nombre de logements sociaux autorisés a baissé de 21 %. Le nombre de salariés du bâtiment déclarés a diminué de 8 % en 1992, après une baisse de 4 % en 1991.

Enfin, la reconduction de la loi de défiscalisation ne semble pas produire les effets escomptés sur la construction libre dont les réalisations sont demeurées équivalentes à celles de l'année précédente. Aussi, au terme de l'année 1992, le nombre de salariés a diminué de 1.000 personnes. Dans ce contexte global de montée des risques de défaillance, les établissements de crédit ont réduit les facilités de trésorerie des entreprises, l'encours des concours à court terme s'étant contracté de 29,7 % par rapport à la fin de l'année 1991.

Toutefois, les grands chantiers d'infrastructures fortement mécanisés et peu créateurs d'emplois ont connu un regain d'activité en 1992. L'extension de la piste de l'aéroport de Gillot de 2.450 mètres à 3.200 mètres, dont le coût total est estimé à 450 millions de francs, devrait autoriser, à partir de 1994, les vols sans escale au départ de la Réunion à destination de l'Europe. Par ailleurs, les travaux relatifs à l'endiguement de la rivière des Galets estimés à 255 millions de francs pour les deux tranches, ont débuté en 1992. Destinés à assurer la protection de la ville du Port et des installations avoisinantes contre les crues, ces travaux permettront de gagner 200 hectares et d'assurer la création d'une importante zone d'activité.

## 2. Les autres secteurs

En Guyane, la production de bois a nettement diminué en 1992 (- 38 %) ; elle a souffert d'une part du ralentissement de la construction locale (fin de la phase d'expansion liée à la reprise des activités et à l'extension de la base spatiale de Kourou) et, d'autre part d'une vive concurrence des bois brésiliens sur le marché des Antilles.

Seule la production aurifère a connu une forte augmentation en 1992 (+ 56 %) pour un chiffre d'affaires de l'ordre de 125 millions de francs, à comparer aux 200 millions de francs des exportations en valeur de la crevette.

En Martinique, l'industrie a été touchée de plein fouet par la crise du BTP. Cela est particulièrement vrai dans les branches «matériaux de construction» et «travail des métaux et du bois». Seule

la branche agro-alimentaire a connu une certaine régularité de son activité, mais la concurrence de plus en plus vive des importations et le développement marqué de la grande distribution ont pesé sur les marges des entreprises. La fixation des nouveaux taux d'octroi de mer, en fin d'année, a rassuré les professionnels qui ont souhaité une harmonisation rapide de ces taux avec ceux de la Guadeloupe, dans le cadre du nouveau «marché commun antillais».

Enfin, à la Réunion, l'industrie agro-alimentaire a poursuivi sa diversification, mais pourrait à très court terme se trouver confrontée aux importations massives et à bas prix des grands groupes de la distribution réunionnaise dont l'affiliation aux puissantes centrales d'achats françaises facilite la concurrence.

## C. LE TOURISME ET LES SERVICES

### 1. Le tourisme

Après une année 1983 caractérisée par un certain afflux de touristes métropolitains dans les DOM -afflux provoqué par les mesures de contrôle de change en France- les années 1984 à 1986 avaient enregistré des résultats moins favorables, voire préoccupants aux Antilles.

Puis la situation s'est améliorée depuis 1987 avec les effets de la libéralisation des transports aériens entre la métropole et les DOM : la clientèle en provenance de la Métropole a augmenté fortement, ce qui a permis un redressement de la situation financière des hôtels.

Cependant depuis 1991 -avec le conflit du Golfe d'une part, puis le ralentissement économique mondial d'autre part- les Antilles françaises sont confrontées à une baisse de la fréquentation, en particulier dans l'hôtellerie de haut de gamme.

L'année 1992 est donc marquée aux Antilles par une baisse des coefficients de remplissage des hôtels (et donc de leurs chiffres d'affaires) : en Guadeloupe le taux de remplissage a baissé de 62,5 % en 1991 à 60 % en 1992 ; en Martinique il n'a été que de 53 % contre 59 % en 1991.

• La clientèle hôtelière de la Guadeloupe demeure pour l'essentiel composée de métropolitains ou d'originaires des DOM-TOM

(79 % sur les neuf premiers mois de 1992), alors que les ressortissants nord-américains sont de moins en moins nombreux (- 10 % sur un an).

La structure de la fréquentation hôtelière du département s'explique pour l'essentiel par :

- l'organisation du transport aérien qui privilégie la desserte métropole/DOM avec l'apparition de nouvelles compagnies et la pratique croissante des vols charters tandis que les liaisons avec les autres capitales européennes ou américaines comportent presque toujours un noeud de transit obligatoire (Paris pour l'Europe et San Juan de Porto Rico pour les Etats-Unis) ;

- la faible compétitivité du produit guadeloupéen par rapport à ses principaux concurrents caribéens.

- A la Martinique, la grande hôtellerie, autant que la petite et moyenne hôtellerie, a été affectée par la médiocrité de la conjoncture, en dépit des réductions consenties sur les tarifs de basse saison pour tenter de limiter la baisse de la clientèle. En outre, le début de la haute saison 1992-1993 a été perturbé par des annulations de réservations de chambres, suite à l'occupation de l'aéroport par les planteurs de bananes. Dans ce contexte difficile, la réalisation d'importants investissements de rénovation ou d'augmentation de capacité a accru l'écart entre l'offre et la demande de chambres. Au début de l'année 1993, les sociétés hôtelières se trouvent pour la plupart dans une situation financière difficile qui appellera, vraisemblablement, des mesures de restructuration. Le tourisme de croisière, pour sa part, a subi un net tassement (- 4 % de passagers) qui incite les responsables à poursuivre les efforts d'amélioration des équipements et des prestations à proposer à la clientèle.

- Plus récent qu'aux Antilles, le développement touristique de la Réunion a fortement progressé depuis 1987, la libéralisation des transports aériens ayant permis une meilleure desserte à des coûts plus intéressants qu'auparavant.

Le nombre de touristes a fortement progressé en 1992 (+ 17 %) ; mais le nombre de ceux qui ont fréquenté l'hôtellerie locale n'a augmenté que de 3 % ; la capacité d'accueil ayant progressé de manière plus importante (+ 12 %), les hôtels ont paradoxalement connu une situation de moindre remplissage (seulement 49 % de remplissage en 1992 contre 54 % en 1991).

Des efforts financiers ont été consacrés par les collectivités locales, aidées par l'Etat, pour améliorer l'environnement touristique et la promotion de la destination Réunion en Métropole et dans

certains pays d'Europe de l'Ouest (Allemagne, Suisse et Italie principalement).

## **2. La distribution**

La modernisation du secteur et l'implantation de grandes et moyennes surfaces est un élément marquant de l'évolution récente comme le témoigne ces deux exemples :

- dans l'ensemble, le secteur de la distribution a subi, en Martinique, les effets conjugués d'une moindre propension à consommer des ménages, et d'une restriction des crédits bancaires à la consommation. En pleine phase de restructuration, le commerce traditionnel a beaucoup souffert de la conjoncture et a enregistré de nombreuses disparitions d'entreprises. Quant aux commerces spécialisés du centre ville, ils ont eu tendance à perdre une partie de leur clientèle au profit des commerces situés en périphérie, et surtout de la grande distribution dont la surface de vente devrait encore se développer en 1993.

- portée par les transferts sociaux et par les revalorisations successives des plus bas revenus, la grande distribution alimentaire a renforcé à la Réunion ses positions avec l'ouverture de quatre moyennes surfaces (entre 400 et 2.500 m<sup>2</sup>) et deux hypermarchés. Cette évolution est favorisée par les modifications structurelles des habitudes de consommation, mais conduit à fragiliser une frange de plus en plus importante de petites unités. Au 31 décembre 1992, les surfaces de ventes supérieures à 400 m<sup>2</sup> constituent près de 45 % des surfaces commerciales de l'île pour à peine 3 % des unités de ventes. Elles représentent ainsi une densité commerciale de l'ordre de 290 m<sup>2</sup>/1.000 habitants, soit un ratio encore éloignée de la situation métropolitaine (618 m<sup>2</sup>/1.000 habitants). Cependant, la densité de ce type de surface a plus que doublé en dix ans.



## D. LA BALANCE COMMERCIALE

Le déficit structurel des DOM s'est stabilisé en 1992 et le taux de couverture s'est même légèrement redressé en Guyane et à la Martinique, comme le montre le tableau ci-après.

	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Commerce extérieur (millions de F)</b>					
• <b>Importations</b>					
- Guadeloupe .....	7.169	7.673	9.409	9.249	8.233
- Guyane .....	3.083	3.463	4.298	4.356	3.793
- Martinique .....	7.722	8.416	9.710	9.553	9.335
- Réunion .....	9.839	11.088	11.764	11.923	12.650
• <b>Exportations</b>					
- Guadeloupe .....	909	678	698	831	721
- Guyane .....	315	353	490	401	342
- Martinique .....	1.171	1.279	1.513	1.209	1.352
- Réunion .....	947	1.030	1.017	856	1.108
• <b>Taux de couverture (%)</b>					
- Guadeloupe .....	13	9	7	9	9
- Guyane .....	10	10	11	9	14
- Martinique .....	15	15	16	13	14
- Réunion .....	10	9	9	7	9

Source : IEDOM

## E. LE COÛT DU CRÉDIT

Selon le rapport du groupe «Outre-Mer» de préparation au XI<sup>e</sup> Plan, citant les enquêtes de l'IEDOM, «les écarts moyens de coût du crédit bancaire dans les DOM, sont, par rapport à la métropole, respectivement à fin 1991 :

- de 2 points pour le court terme,
- de 1,9 point pour le moyen terme,
- de 1,5 point pour le long terme.

Ces écarts moyens recouvrent une forte dispersion. La Réunion connaît des écarts inférieurs alors que la Guyane est le département où les taux sont les plus élevés. Il faut d'autre part noter que cet écart ne tient pas compte des concours à taux privilégiés, qui représentent jusqu'à 60 % des concours de moyen-long terme en Guyane, (réescompte de l'IEDOM, de la Société de Crédit pour les DOM). Si l'on réintègre ces concours, les écarts diminuent de 0,5 point pour le court terme, et de moitié à moyen et long terme».

Ce rapport met en avant, comme facteur explicatif d'une part, «la faible taille des marchés, qui implique des établissements de petite taille, aux risques concentrés sur un nombre limité de clients» et, d'autre part «des risques plus élevés qu'en métropole : 12 % de crédits compromis à fin 1991 en moyenne, contre 4 % en métropole», en raison, notamment, du nombre élevé de faillite (mais aussi de créations) d'entreprises.

Sans méconnaître les efforts de l'IEDOM pour d'une part assouplir le régime de ses réserves obligatoires -qui impliquent un coût supplémentaire pour les établissements bancaires-, dont le taux a baissé en novembre 1991, et, d'autre part, pour élargir les facultés de reescompte au secteur des bâtiments-travaux publics, votre rapporteur pour avis estime indispensable d'aller plus en avant dans cette voie.

Le coût du crédit outre-mer doit être aligné sur celui de la Métropole ; au-delà de cette mesure qui doit permettre d'égaliser les conditions de la concurrence, il apparaît nécessaire de développer des crédits privilégiés, facteur notable d'abaissement des taux du marché, afin de relancer l'activité économique outre-mer. Enfin, il doit être mis fin aux situations quasi-monopolistiques, comme en Guyane où un seul établissement détient 60 % du marché.

## CHAPITRE II

### La politique nationale à l'égard des départements d'outre-mer en 1992

#### I. LES MESURES FISCALES

##### A. L'APPLICATION DE LA LOI DU 17 JUILLET 1992 RELATIVE À L'OCTROI DE MER

L'application de cette réforme n'est pas entièrement satisfaisante.

Certes, les délibérations des conseils régionaux de Réunion et Guyane prises en septembre 1992 ont été validées par la Commission des Communautés européennes et, ainsi un tarif applicable aux produits introduits comme aux produits locaux mis en oeuvre dès le 1er janvier 1993 dans ces deux régions.

Dans le courant juin 1993, les deux régions des Antilles ont voté un tarif applicable aux produits introduits ainsi qu'un nouveau tarif applicable aux productions locales. Celui-ci a été notifié immédiatement aux autorités communautaires qui ont demandé des justifications complémentaires, compte tenu du taux très large des exonérations et ont suspendu le délai d'instruction jusqu'à la production de ces justificatifs.

Mais les fonds régionaux pour le développement de l'emploi n'ont pu être alimentés. Rappelons que ces fonds créés par l'article 18 de la loi sont abondés par le solde entre le produit total de l'octroi de mer et la dotation globale garantie affectée aux communes. La stagnation relative des recettes, voire même leur diminution n'a pas permis de dégager des recettes au-delà de cette dotation garantie.

Il est regrettable que ce fonds, pourtant présenté comme un instrument important de développement économique et

**d'aide à l'emploi dans le secteur productif, ne puisse fonctionner faute de crédit.**

**B. L'APPLICATION DES DISPOSITIONS FISCALES DE LA LOI DE PROGRAMME N° 86-1383 DU 31 DÉCEMBRE 1986 RELATIVES AUX ZONES FRANCHES**

**Bien que prévue par la loi de programme, la création de zones franches n'est heurtée à des lourdeurs administratives et aux réticences des collectivités locales, aucun système de compensation des pertes communales en impôts locaux n'ayant été créé.**

**Leur création est prononcée par décret et nécessite un accord unanime des collectivités locales intéressées appelées à accorder des exonérations en matière de fiscalité locale (taxe professionnelle, droits de douane, taxe sur le chiffre d'affaires et droits indirects, y compris l'octroi de mer).**

**Après quelques projets vite abandonnés aux Antilles, cette disposition n'a débouché qu'en février 1990 sur la proposition de création d'une zone franche dans le département de la Réunion, dans la future zone industrielle du Port seul.**

**Et encore, cette proposition n'a pu entrer dans les faits en raison, d'une part, du problème de l'indemnisation de la perte de ressources fiscales qu'aurait subi la commune du Port et, d'autre part, de l'ampleur des modifications fiscales et financières qui auraient été rendues nécessaires.**

**Une autre implantation, à la Réunion, sur la commune de Saint-Paul, a été également abandonnée. Les faibles potentialités foncières et la faible qualité des sites proposés ont conduit à écarter cette solution.**

**Une troisième zone franche, aéroportuaire cette fois, a été demandée par la commune de Sainte Marie le 27 mars 1991. Après avis favorable du Conseil général et du Conseil régional, le décret créant la zone franche est intervenu le 29 janvier 1993.**

### C. L'EXTENSION DES MESURES DE DÉFISCALISATION

Les incitations fiscales à l'investissement contenues dans l'article 22 de la loi de finances rectificative n° 86-824 du 11 juillet 1986 couvraient un champ d'application très large (industrie, bâtiment et travaux publics, agriculture, pêche, tourisme et hôtellerie, artisanat et énergies nouvelles) et concernaient 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, ces dernières bénéficiant d'une déduction d'impôt de la totalité du montant des investissements réalisés.

Ces dispositions étaient valables jusqu'au 31 décembre 1986.

Elles ont été modifiées à deux reprises :

- La réforme de 1992 a traduit une optique globalement restrictive.

Les articles 115 à 122 de la loi de finances pour 1992, n° 91-1322 du 30 décembre 1991, ont complété ce dispositif d'incitation fiscale, en prorogeant le régime jusqu'au 31 décembre 2001, en étendant le régime de réduction d'impôt au titre des investissements réalisés par des particuliers dans le secteur du logement pour les logements «intermédiaires» et en créant deux nouveaux secteurs éligibles à la déduction fiscale au titre des investissements réalisés par les entreprises (secteur de la maintenance au profit d'activités industrielles et secteur de la production et de la diffusion audiovisuelles et cinématographiques).

En revanche, la réforme a restreint le régime d'exercice du droit à la déduction, d'une part par l'institution d'un agrément administratif dans 4 secteurs (hôtellerie, tourisme, transports et production audiovisuelle) et d'autre part par la fixation de la déduction à 75 % de certains investissements dans ces 4 secteurs.

- Les dispositions qui viennent d'être adoptées ont, à l'inverse, pour objet de relancer les investissements éligibles à la défiscalisation.

L'article 30-I (modifiant l'article 199 undecies) et l'article 30-II (modifiant l'article 238 bis HA du CGI) de la loi de finances rectificative pour 1993, n° 93-859 du 22 juin 1993 ont introduit des

modifications applicables à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1993, qui reviennent partiellement sur les mesures adoptées en 1991 et élargissent le dispositif par des éléments tenant compte de l'expérience acquise dans ce domaine :

- les dispositions les plus pénalisantes de la loi de 1992 sont supprimées (réduction de 25 % du droit à déduction dans 4 secteurs ; obligation de conserver les immeubles défiscalisés pendant 9 ans), ce qui correspond à un retour à une déduction fiscale de 100 % dans tous les cas et la fixation d'un délai de 5 ans de détention pour tout investissement, immobilier ou non.

- deux nouvelles dispositions ont été adoptées : création du nouveau secteur des « investissements nécessaires à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial », et déduction des souscriptions en capital des sociétés « qui sont en difficultés au sens de l'article 44 septies » (visant les sociétés confrontées à de graves difficultés financières) et qui remplissent certaines conditions.

- en revanche, la loi de finances ne remet en question ni la validité du régime jusqu'en 2001 ni le régime de l'agrément. Ce dernier est toutefois aménagé dans le sens d'un assouplissement, puisqu'il ne vise, outre les deux secteurs nouvellement éligibles (concessions, entreprises en difficultés) que les secteurs des transports, de la navigation de plaisance, de l'audiovisuel, de la construction d'hôtels (soit une conception plus restrictive des cas déjà en vigueur).

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

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

Cette mesure constitue un élément important de soutien aux investissements tant privés que publics. Pour les premiers, le retour de la déduction de 75 % à 100 % dans les 4 secteurs concernés ainsi que, de manière générale, l'assouplissement du régime de l'agrément constituent des éléments favorables à l'investissement dans la mesure où l'avantage fiscal est accru et la procédure allégée. La défiscalisation des entreprises en difficulté représente, par ailleurs, une première réponse à leur situation critique. Le volet relatif au logement devrait contribuer à relancer le secteur de la construction.

S'agissant des investissements publics, l'extension de la défiscalisation aux investissements publics à caractère industriel et commercial devrait favoriser non seulement des projets de gestion communale, comme le traitement des eaux ou des ordures ménagères, mais également des projets plus importants en matière aéroportuaire, grâce à l'éligibilité à la défiscalisation des concessions.

## **II. LA CRISE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES D'OUTRE-MER**

### **A. UNE CRISE DRAMATIQUE**

● La situation extrêmement difficile que rencontrent les collectivités locales pèse sur la situation économique de l'ensemble de l'outre-mer. Les mesures d'assainissement budgétaire se traduisent en effet par une diminution des investissements et de la dépense publique, qui freine d'autant une activité économique déjà morose dans ces régions.

La crise est profonde et durable, compte tenu de l'endettement des collectivités et de l'ampleur des déficits.

Ainsi, bien qu'il semble difficile d'obtenir un bilan exact de la situation, l'endettement cumulé des régions d'outre-mer s'élèverait à 2.750 millions de francs : 350 millions de francs pour la Guyane, 900 millions de francs pour la Martinique, 1.500 millions de francs pour la Guadeloupe. Le déficit cumulé de la région de La Réunion serait proche de l'équilibre.

● S'agissant de l'endettement auprès des institutions financières publiques, le total des encours, auprès de la Caisse française de développement s'élevait, au 31 décembre 1991, pour les collectivités locales des DOM, à 556,4 millions de francs. Il est passé à 959,36 millions de francs au 24 août 1993.

Le Crédit local de France avait, quant à lui, fortement augmenté son concours de 1989 à 1991 pour tenir compte du retrait de la Caisse des dépôts et consignations dans le financement des collectivités locales. Le montant des prêts versés en 1991 était de 1.230 millions de francs contre 852 millions de francs en 1989.

En 1992, l'intervention du Crédit local de France a été plus modérée, en raison des difficultés budgétaires rencontrées par des collectivités locales et des capacités de remboursement de leurs dettes. Elle s'est élevée à 513 millions de francs pour l'ensemble des DOM. En 1993, le Crédit local de France devrait intervenir à hauteur de 581 millions de francs.

Le total des encours au 1er janvier 1992 s'élevait pour les collectivités locales des DOM à 7.092 millions de francs. Il est passé à 7.184 millions de francs au 1er janvier 1993.

## B. LES MESURES DE REDRESSEMENT DES FINANCES LOCALES

### *a) Les mesures envisagées par le Gouvernement*

La communication du Conseil des ministres du 21 juillet 1993 a approuvé certaines mesures de redressement de la situation financière des collectivités outre-mer :

- l'augmentation du taux de 1 % à 2,5 % du droit additionnel à l'octroi de mer, ainsi que l'avait proposé votre rapporteur pour avis en déposant un amendement allant dans le même sens au cours de la discussion budgétaire <sup>(1)</sup> relative à la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-859 du 22 juin 1993) ;

- l'affectation pendant 10 ans d'une part allant jusqu'à 50 % du produit de la taxe spéciale de consommation à la résorption de leur déficit plutôt qu'à des dépenses d'investissement comme c'est aujourd'hui la règle.

Ces deux mesures font l'objet des articles 50 ter et 50 quinquies (nouveau) du projet de loi de finances adopté par l'Assemblée Nationale le 18 novembre 1993.

Par ailleurs, l'article 50 quater nouveau a créé une taxe de 30 francs par passager d'un transport public aérien ou maritime.

- la mise en place de comité de suivi des finances régionales réunissant à l'initiative du préfet des représentants de la

---

(1) JO Débats séance du 9 juin 1993, p. 911.



région et des représentants des prêteurs afin de conclure des protocoles d'accord permettant aux régions « d'obtenir par emprunt les ressources nécessaires à la résorption de leur déficit à la condition qu'elles s'engagent à dégager les moyens nécessaires au remboursement de ces emprunts ».

### **b) Les autres mesures envisageables**

#### **● Dresser le bilan du coût de la décentralisation**

Votre rapporteur pour avis a déjà signalé que les transferts de compétence avaient mis à la charge des collectivités d'outre mer des secteurs et des infrastructures développés de façon moins satisfaisante qu'en métropole, notamment dans le domaine de l'éducation.

Les collectivités locales ont donc dû consacrer des efforts d'investissements particulièrement significatifs pour tenter de rattraper la métropole, en empruntant de façon substantielle au moment où les taux d'intérêts étaient particulièrement élevés. Il conviendrait donc avant de proposer des mesures de redressement que soit évalué « la charge réelle des transferts de compétence engagés par l'Etat », comme le propose le Conseil économique et social dans son avis relatif au projet de loi d'orientation quinquennale de redressement des finances publiques du 17 juin 1993.

● Procéder à une renégociation de la dette des collectivités locales et territoriales d'outre mer et à son rééchelonnement avec éventuellement l'octroi de prêts bonifiés sur une longue période afin de leur permettre un désendettement rapide et leur donner ainsi les moyens de poursuivre un développement économique indispensable. Votre rapporteur pour avis estime souhaitable, à cet égard, que soit constituée une commission d'enquête sur l'endettement, le crédit et le financement du développement outre-mer.

● Affecter de nouvelles ressources aux collectivités d'outre-mer, comme l'augmentation de la taxation de l'or, en Guyane, qui reste ridiculement faible (140 F/kg) au regard de son cours, ou attribuer aux régions la maîtrise de l'affectation du Fonds d'investissement routier afin de financer d'autres investissements que les routes, et exonérer de TVA les investissements effectués sur le réseau routier national, les régions d'outre mer ne bénéficiant pas des dotations du Fonds de compensation de la TVA.

### III. LA DESSERTE AÉRIENNE ET MARITIME

#### A. LES TRANSPORTS AÉRIENS

Après l'ouverture à la concurrence du transport aérien vers les DOM, effective depuis le 1er juillet 1986, les tarifs aériens ont été libérés le 1er janvier 1993.

##### ● L'ouverture à la concurrence

Le bilan qui peut être dressé de cette mesure, élément important de la loi de programme de 1986, est très positif.

Au titre du bilan de la desserte, quatre constats peuvent être dressés :

- la forte croissance du trafic, qui a pratiquement doublé sur la période 1986/1992, comme l'indique le tableau ci-après.

Passagers transportés	1986	1991	1992	1991/1992
Métropole-Antilles	658 500	1 273 210	1 393 783	+ 9 %
Métropole-Réunion	222 250	406 390	439 136	+ 8,1 %
Métropole-Guyane	54 740	105 651	107 727	+ 2 %

Source : Ministère des DOM-TOM

- la baisse relative des tarifs, (- 20 %) qui explique en grande partie la croissance du trafic constatée au cours de ces dernières années.

- l'écrêtement des pointes : depuis 1986, le profil annuel de la demande s'est sensiblement modifié, ce qui a permis de réduire en valeur relative l'effort exigé par des transporteurs pour assurer les pointes du trafic. Ainsi, le ratio d'offre (entre la période d'extrême

pointe et la période basse) applicable pour la desserte des Antilles était fixé à 4 au début 1987, il était de 2,5 en 1992.

- des créations d'emplois. Ainsi, outre Air France, les compagnies AOM-Minerve ont mené une politique d'emploi locale, notamment pour développer des activités aéroportuaires d'assistance.

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

Cette libéralisation a favorisé la création d'une compagnie régionale Air Austral à la Réunion avec le concours de la compagnie Air France - cette compagnie a vocation à desservir les pays de l'Océan Indien et de l'Afrique de l'Est à partir de la Réunion et de Mayotte - et a dynamisé le réseau Caraïbes exploité par les compagnies régionales Air Martinique et Air Guadeloupe en association avec Air France (réseau ATR).

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

**La libéralisation a sans doute trop bien réussi.**

Depuis 1992, plusieurs offres promotionnelles ont été déposées par les compagnies, proposant des réductions ponctuelles des tarifs sur les périodes de plus faible remplissage des appareils. Depuis le 29 juin 1993, Air France a lancé une formule «Jumbo» avec deux B 747 pouvant accueillir 500 passagers et des prix inférieurs d'environ 20 % aux prix pratiqués habituellement.

Par ailleurs, les deux compagnies aériennes régionales, Air Guadeloupe et Air Martinique créées, en application de la loi du 2 août 1984 modifiée par la loi du 13 juin 1989 sous la forme de sociétés d'économie mixte par les Conseils régionaux de Guadeloupe et de la Martinique, sont en redressement judiciaire.

Le cahier des charges, qui fixe les obligations de service public auxquelles sont astreintes les compagnies desservant les DOM (y compris les compagnies européennes qui feraient des liaisons métropole-DOM dans le cadre du cabotage consécutif) sera modifié en vue de préserver la continuité des exploitations en période creuse. En outre, la réduction tarifaire que doivent accorder les compagnies aux enfants sera ramenée de 50 % à 44 % à compter de novembre 1993, de façon à se rapprocher des règles appliquées sur les lignes

internationales. Compte tenu des fortes réductions de tarifs constatées ces derniers mois, cette mesure aura un impact marginal sur le niveau réel des tarifs réservés aux enfants.

#### ● La libre fixation des tarifs

En application du règlement (CEE) n° 2409/92 du Conseil du 23 juillet 1992, le décret n° 93-421 du 17 mars 1993, les tarifs aériens sont libres depuis le 1er janvier 1993 avec des sauvegardes destinées à éviter les tarifs excessifs ou trop bas. Ainsi les Etats membres auront le droit de demander la suspension d'un tarif d'une ligne régulière qu'ils jugent trop élevé. Le tarif d'un service régulier sera considéré comme approuvé, si, dans un délai de 14 jours à compter de la date de la notification, ni les Etats concernés, ni la Commission n'ont notifié leur désapprobation motivée. En cas de plainte, c'est la Commission qui prendra une décision définitive.

Les tarifs charters, les prix d'affrètement et les tarifs de fret sont fixés d'un commun accord entre les parties au contrat de transport.

Ainsi, les tarifs passagers entre la métropole et les DOM ne sont plus soumis à approbation préalable, la seule contrainte étant l'obligation de déposer des tarifs au moins vingt quatre heures avant leur entrée en vigueur. Les tarifs fret sont, eux, totalement libres.

Il conviendrait, à cet égard, de modifier le premier alinéa de l'article 16 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984, afin de prévoir la consultation des régions d'outre-mer sur les programmes d'exploitation et les cahiers des charges soumis par les compagnies aériennes à l'approbation de l'Etat, compte tenu de l'importance des transports aériens pour le développement économique de ces régions.

● L'ouverture des liaisons intra-communautaires aux transporteurs aériens de la Communauté sera effective au 1er avril 1997.

Pendant la période transitoire actuelle, les compagnies aériennes communautaires pourront pratiquer le cabotage « consécutif » dans un Etat membre dont elles ne sont pas résidentes : à partir du 1er janvier 1993, toute compagnie communautaire pourra donc assurer une ligne intérieure dans un autre Etat de la Communauté, si ce vol suit directement un trajet international (exemple : Lufthansa sera habilitée à desservir la ligne Paris-Fort de France après avoir fait Francfort-Paris) à condition que le nombre de

personnes chargées à l'escale ne dépasse pas 50 % de la capacité totale de l'avion. Les Etats pourront dans certains cas (préoccupations écologiques, congestion des aéroports, raison de service public) limiter la possibilité du cabotage consécutif.

Ces dispositions permettront d'instaurer progressivement sur les liaisons entre la métropole et les DOM, une concurrence entre les transporteurs communautaires compatibles avec les obligations de service public et devraient favoriser les liaisons entre les pays européens et les DOM via la métropole car la possibilité de liaison directe entre un pays européen et les DOM n'a pas été exploitée à ce jour.

## B. LES TRANSPORTS MARITIMES

L'essentiel de la desserte des Départements français d'Amérique est assurée par les armements français membres de la Conférence Maritime France/Antilles-Guyane française, Compagnie Générale Maritime (CGM) et SDV qui exploitent chacun deux lignes régulières et assurent notamment le transport des productions de bananes antillaises à destination de la métropole. Les groupes CGM et SDV se sont rapprochés sur leur ligne de la Réunion.

Les armements français membres de la Conférence France/Antilles Guyane (CGM, SDV, Compagnie de Navigation Mixte) subissaient depuis de nombreuses années la concurrence d'armements «hors conférence» ou «outsiders» français et étrangers tels Marseille Fret, Union Maritime Antilles-Guyane (Compagnie Unishipping et Maritime European Line) . En 1992, l'opérateur France Overseas Service (FOS), utilisant des navires affretés à l'armement russe Baltic Shipping Company (BSC), a tenté de s'imposer en pratiquant une politique de dumping, qui a heureusement échoué.

En décembre 1992, 14 navires de la compagnie russe (disposant de 173 navires marchands dont 45 % modernes) pouvant transporter l'ordre de 500 conteneurs étaient loués à FOS à des taux inférieurs au marché mondial. La compagnie FOS pratiquait des rabais de fret importants par rapport aux autres compagnies desservant les Départements et Territoires d'Outre-Mer et avait pris une part non négligeable dans le transport des marchandises diverses avec un système de tarification FAK (Freight All Kinds), dans lequel aucune distinction n'est opérée entre les divers types de marchandises

**transportées, ce qui engendrait des distorsions sensibles pour l'activité de l'ensemble des secteurs industriels locaux.**

**Cette situation de déséquilibre a perduré jusqu'au début de l'année 1993, où la disparition de l'opérateur FOS a été suivie de l'entrée au sein de la conférence maritime Antilles-Guyane de la compagnie Marfret qui propose, depuis mars 1993, deux services réguliers.**

### CHAPITRE III

#### La politique communautaire en faveur des départements d'outre-mer

L'analyse des crédits nationaux doit désormais être complétée par l'analyse des crédits communautaires affectés aux DOM, qui bénéficient notamment des fonds structurels, de programmes d'initiative communautaire et d'un programme spécifique, le POSEIDOM.

#### I. LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EST MARQUÉE EN 1993 PAR LE DOUBLEMENT DES FONDS STRUCTURELS EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

##### A. LE BILAN DE LA PÉRIODE 1989-1993

##### ● Au titre des fonds structurels

Les dotations communautaires aux DOM, mis en oeuvre par les fonds structurels (FEDER pour l'objectif 1 - régions en retard de développement-, FSE pour les objectifs 3 et 4 -chômage de longue durée et insertion professionnelle des jeunes, FEOGA pour l'objectif 5 - adaptation des structures agricoles-) se sont réparties ainsi :

	GUADELOUPE	GUYANE	MARTINIQUE	REUNION	TOTAL
FEDER	79,3	33,8	78,4	134,0	325,5
FEOGA	23,2	12,0	20,0	69,7	124,9
FSE	63,4	27,6	66,1	142,9	300,0
TOTAL	165,9	73,4	164,5	346,6	750,4

Ces 750 millions d'Ecu ont représenté 5,25 milliards de francs en 5 ans, soit un rythme annuel de 1,05 milliard de francs.

Ces montants sont comparables à l'ensemble du ministère des DOM-TOM dans ces départements. Entre 1989 et 1993 l'Europe aura donc dépensé autant que le MEDETOM pour l'Outre-Mer.

En réalité le bilan est plus accentué encore puisqu'il faut ajouter à ces crédits ceux mobilisés à compter de 1991 par les Programmes d'Intérêt Communautaire, les mesures agricoles décidées dans le cadre du Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité des DOM (POSEIDOM), et par des aides structurelles ponctuelles.

• au titre des programmes d'initiative communautaire, décidés par la Commission pour traiter de certains problèmes particuliers à certaines régions ou à des secteurs économiques et sociaux, on peut notamment citer :

- REGIS (initiative pour les régions isolées) : 96,05 millions d'Ecu ;

- ENVIREG (initiative pour la protection de l'environnement régional) : 10 millions d'Ecu ;

- STRIDE (initiative pour la recherche) : 8 millions d'Ecu ;

- LEADER (initiative pour le développement rural) : 6,2 millions d'Ecu ;

- PRISMA (initiative pour préparer les PME-PMI à l'échéance de 1992) : 1,3 millions d'Ecu ;

- TELEMATIQUE (initiative pour le développement de centres serveurs) : 4 millions d'Ecu ;

- NOW-EUROFORM-HORIZON (initiatives relatives à la formation professionnelle : respectivement 1,4 million d'Ecu et 1,1 million d'Ecu.

Tous les secteurs économiques ont été concernés, comme l'indique le tableau ci-après :



	Millions d'Ecu	Millions de Francs
infrastructures de désenclavement	165	(1.155)
autres infrastructures (protection de l'environnement, adduction d'eau, énergie, lycées...)	100	(700)
industrie, recherche, tourisme, artisanat	78	(553)
agriculture	222	(1.540)
formation	308	(2.114)
autre	3	(21)

Le total des crédits alloués au titre des fonds structurels et au titre des PIC s'est donc élevé à 876 millions d'Ecu, soit 6.083 millions de francs.

• Les mesures adoptées au titre du programme POSEIDOM

- Le règlement-cadre n° 3763/91 CEE du 16 décembre 1991 portant mesures spécifiques concernant certains produits agricoles en faveur des DOM a permis de financer, par le FEOGA-garantie et pour un montant de 229,5 millions d'Ecu pour la période 1991-1998, des mesures de soutien aux marchés ainsi que des mesures structurelles, comme :

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

. développer l'élevage traditionnel afin de satisfaire la consommation locale de viande fraîche et de produits laitiers en finançant des programmes génétiques faisant appel à l'importation d'animaux et producteurs sélectionnés ;

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

. participer aux dépenses vétérinaires destinées à éradiquer certaines maladies spécifiques des DOM ainsi qu'aux

programmes de lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux (participation à 60 % des dépenses) ;

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

. orienter les importateurs de ces mêmes produits vers les productions des DOM en leur offrant chaque fois qu'ils passent un contrat de campagne avec un producteur des DOM une aide égale à 10 % de la valeur de la production commercialisée (13 % si le contrat porte sur 3 ans) ;

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

. verser une aide au distillateur de canne qui produit donc du rhum agricole, pour que s'approvisionnant dans les DOM, celui-ci ne paie pas sa matière première plus chère que s'il s'approvisionnait au prix mondial ;

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

Les aides communautaires du programme POSEIDOM ne peuvent que compléter des aides publiques existantes ; elles ne concernent que des productions traditionnelles ou des instants qui ne peuvent être réexportés.

- Les aides structurelles à la banane et à la filière canne-sucre-rhum

Un concours communautaire de 14 millions d'Ecu a été accordé à ces filières aux DOM, sur un total de 30 millions d'Ecu consacrés aux régions ultrapériphériques de la Communauté viennent s'ajouter à 5,673 millions d'Ecu de financement public national et à 7,211 millions d'Ecu de financement privé pour effectuer en 1992, 26,884 millions d'Ecu de travaux dont 7,414 en Guadeloupe, 11,136 en Martinique et 8,334 à la Réunion.

Le programme opérationnel de mise en oeuvre de ces aides n'ayant été publié que le 10 septembre 1992 pour l'année 1992, la Commission vient de différer au 31 décembre 1993 la date limite d'engagement du programme 1992 pour tenir compte de la notification tardive du programme opérationnel, des difficultés financières des régions et des retards pris dans le versement de

l'avance du FEOGA-Orientation du fait du gel temporaire par le budget du chapitre d'accueil du budget du ministère de l'agriculture.

Néanmoins, en 1993, un autre programme opérationnel verra le jour. La participation du FEOGA-Orientation sera de 17,5 millions d'Ecu sur un total de 38,5 millions d'Ecu pour l'ensemble des régions ultrapériphériques.

En accord avec le ministère de l'agriculture et de la pêche, la même clé de répartition qu'en 1992 est proposée. Elle conduirait à affecter en 1993 les enveloppes suivantes d'aides du FEOGA-Orientation (en millions d'Ecu) :

	BANANE	CANNE-SUCRE-RHUM
GUADELOUPE	3,353	1,547
MARTINIQUE	7,157	0,501
RÉUNION		4,742

● Par ailleurs, le taux de consommation des crédits communautaires apparaît encore insuffisant :

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
FEDER	47 % (en paiement) (ND en engagements)	68 % (en engagements)	70 % (en engagements)	85 % (en engagements)
FEOGA	65 % (en engagements)	48 % (en engagements)	65 % (en engagements)	93 % (en engagements)

*Ministère des DOM-TOM*

**Nota :** Ce taux d'avancement est calculé sur la base de l'échéancier issu des reprogrammations 1993 pour les Antilles. Or celles-ci ont consisté à reporter des dépenses prévues pour 1991 et

1992 sur la tranche 93. Il n'y a donc une surestimation de l'avancement en engagements pour la Martinique et la Guadeloupe sur la période 1989-1992 par rapport à la programmation initiale.

Le délai moyen d'acheminement des crédits au niveau local (entre l'appel des fonds communautaires effectué localement et l'arrivée des crédits) oscille entre 2 et 5 mois.

L'Etat poursuit des effets pour accélérer les procédures financières. On peut citer, à cet égard :

- le recours à des conventions entre le Préfet et le bénéficiaire permettant le versement réel d'avances ;

- la généralisation des ouvertures d'autocrisation de programme européenne (APE) au profit des collectivités locales, par lesquelles l'Etat, à partir du versement par la Commission de la première avance d'une tranche annuelle, anticipe les versements communautaires ultérieurs, ce qui facilite au niveau local les procédures d'engagements des marchés ;

- l'allègement des procédures de report de crédits pour les fonds communautaires ;

- l'identification, sur une ligne spécifique au budget des ministères gestionnaires, des crédits communautaires.

L'automatisation, à compter du 1er janvier 1994, permettra de procéder au rattachement des crédits communautaires par la procédure des fonds de concours selon une périodicité hebdomadaire qui fera gagner entre 1 et 3 semaines.

## **B. LE DOUBLEMENT DES FONDS STRUCTURELS POUR 1994-1999**

La réforme du 20 juillet 1993 se caractérise tout d'abord par une continuité des formes de l'intervention communautaire.

L'intervention communautaire reste concentrée sur 5 objectifs et les DOM demeurent pour la France les principales régions bénéficiaires de l'objectif 1 qui promeut «le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement».

L'objectif 1 est le grand bénéficiaire de la réforme avec 96 milliards d'Ecu.

Le principe du partenariat pour l'élaboration, le financement et le suivi des actions communautaires entre la Commission, l'Etat-membre et les autorités que celui-ci désigne est confirmé. Il sera étendu aux partenaires économiques et sociaux. Cette extension correspond à une pratique déjà très largement en vigueur dans les DOM.

L'additionnalité et la complémentarité de l'action structurelle communautaire par rapport aux actions nationales correspondantes, à la politique économique nationale et aux autres politiques communautaires demeurent.

Ensuite, les montants financiers alloués aux DOM sont nettement accrus et devraient correspondre à une enveloppe de 1,75 milliards d'Ecu soit un quasi doublement de l'intervention communautaire par rapport à la période précédente.

Enfin, les DOM devraient bénéficier d'un taux moyen d'intervention communautaire nettement supérieur à celui de la précédente période ce qui, tout en respectant les critères communautaires d'additionnalité, allègera quelque peu la charge supplémentaire que cette augmentation aurait sinon fait supporter au budget de l'Etat et à ceux des collectivités locales et au premier chef, les régions.

La Commission a annoncé, le 21 octobre 1993, que la France bénéficiera ainsi pour les DOM, la Corse et le Hainault de 15 milliards de francs au cours de la période 1994-1999, au titre de l'objectif 1.

## **II. LA PRISE EN COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER PAR LA COMMUNAUTÉ**

La spécificité des DOM, reconnue par la Déclaration relative aux régions ultrapériphériques de la Communauté, annexée au Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 a connu des applications concrètes :

## A. LE CABOTAGE MARITIME

Le règlement (CEE) n° 3577/92 du conseil du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de libre circulation des services aux transporteurs maritimes à l'intérieur des Etats membres (cabotage maritime) a posé le principe, à partir du 1er janvier 1993, de la libre prestation des services de transport maritime à l'intérieur d'un Etat membre par les armateurs communautaires exploitant des navires battant pavillon de cet Etat sous réserve de certaines mesures transitoires.

Pour les DOM, la libéralisation du cabotage maritime ne sera effective qu'à compter du 1er janvier 1999. De surcroît, les obligations de service public subsisteront sans limitation de durée pour la desserte des îles, sur une base non discriminatoire entre armateurs de la Communauté.

## B. LE RÉGIME FISCAL DU RHUM

L'harmonisation des accises sur l'alcool et les boissons alcooliques a fait l'objet de deux directives du 19 octobre 1992, transposées par l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 1992 n° 92-1176 du 31 décembre 1992.

Au terme d'une large et difficile négociation, la France a obtenu, d'une part que les départements d'outre-mer soient exclus du champ de l'harmonisation, et d'autre part la possibilité d'appliquer une fiscalité réduite pour le rhum répondant à certaines caractéristiques qui sont celles du rhum traditionnel (rhum agricole et rhum de sucrerie) produit dans les départements d'outre-mer, à savoir :

- production à partir de canne à sucre récoltée sur les lieux de production ;

- teneur en substances volatiles autres que les alcools éthylique et méthylique égale ou supérieure à 225 g par hl d'alcool pur (HAP) ;

- titre alcoométrique acquis égal ou supérieur à 40 %.

**Le taux réduit de 4.495 francs par hectolitre d'alcool pur (contre 7.810 francs pour toutes les autres boissons spiritueuses) demeure donc.**

**Ce régime fiscal privilégié est donc désormais fondé sur un produit défini de manière générique, et non plus sur des critères exclusivement d'origine géographique, ce qui laisse toutefois le marché métropolitain ouvert à la concurrence potentielle des rhums ACP qui bénéficient, dans le cadre de LOME IV, de conditions d'accès très favorables sur le marché communautaire.**

**Dans ce contexte, le régime contingentaire, qui régit l'organisation et le fonctionnement du marché depuis 1922, a été prorogé jusqu'au 31 décembre 1994 afin de permettre à l'administration et aux professionnels de définir, en large concertation, un nouveau cadre juridique et économique mieux adapté aux contraintes communautaires et aux exigences du marché et du développement de la filière, qui emploie 40.000 personnes dans les DOM.**

### **C. LA RÉFORME DE L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHÉ DE LA BANANE**

**La production de la banane occupe une place vitale dans l'économie des départements français d'Amérique et subit une âpre concurrence de la part de pays latino-américains.**

**La banane tient un rôle essentiel dans l'économie des Antilles et occupe 2.500 producteurs représentant 30.000 emplois directs et indirects, soit 25 % des actifs. Les bananes d'Amérique latine, mais aussi d'Afrique, ont un coût de revient inférieur, car les producteurs y sont nettement moins bien rémunérés qu'aux Antilles. Ainsi, en Equateur, le salaire d'un ouvrier agricole d'une plantation multinationale américaine est de l'ordre de 25 francs par jour, pour 50 à 60 heures hebdomadaires, sans vacance, contre 350 francs par jour aux Antilles. La concurrence de ces «bananes dollar» est donc forcément inégale et faussée.**

**En dépit des réflexions menées depuis 1987 pour rétablir des conditions plus équitables de concurrence, l'adoption d'une OCM a été difficile en raison de réticences de la part de certains Etats-membres du nord de l'Europe. L'Allemagne importe en effet massivement des bananes d'Amérique latine, à droits nuls, qui**

transitent par les ports du Bénélux, et le Danemark impose des droits de 20 %, mais sans restriction quantitative.

Après une longue négociation, le règlement CEE n° 404/93 du Conseil du 13 février 1993, rentré en application le 1er juillet 1993, a permis la libre-circulation des bananes sur le marché communautaire, afin d'assurer l'approvisionnement régulier et à un prix raisonnable du marché, tout en sauvegardant le revenu des producteurs communautaires et celui des Etats ACP, en évitant une trop forte concurrence de la «banane-dollar».

Le compromis adopté le 13 février 1993 établit un contingent tarifaire de 2 millions de tonnes par an pour les importations de bananes des pays-tiers et des «bananes non traditionnelles» des Etats ACP, signataires des accords de Lomé. Dans le cadre de ce contingent tarifaire, une taxe de 100 ECU par tonne sera appliquée aux bananes des pays tiers, les importations de bananes non traditionnelles des pays ACP étant, quant à elles, soumises à un droit nul. Lorsque ledit quota sera dépassé, s'ajoutera une taxe complémentaire de 850 ECU à la tonne pour les pays tiers et de 750 ECU pour les bananes ACP.

Par ailleurs, le règlement 404/93 prévoit d'octroyer une aide compensatoire sur le modèle des «deficiency payments» en cas de perte de recettes aux producteurs communautaires, membres d'une organisation de production, pour couvrir la différence entre le coût de production communautaire et le prix d'entrée des bananes dans la CEE.

Pour autant, l'avenir de l'OCM apparaît doublement menacé.

D'une part, en raison de la plainte déposée le 14 mai par l'Allemagne devant la CJCE -et même si une demande de sursis à exécution a été rejeté le 29 juin 1993- et, d'autre part en raison de la condamnation le 3 juin 1993 de la CEE par une instance d'arbitrage du GATT saisie par les producteurs sud-américains de bananes en raison des préférences tarifaires que celle-ci accorde aux producteurs de bananes de certains pays pauvres, les pays ACP.

Si le GATT condamne demain les préférences tarifaires accordées aux pays ACP (le rapport définitif sera rendu d'ici la fin de l'année), le libre accès consenti aux producteurs de bananes communautaires des DOM ou des Canaries pourrait se voir également condamné après-demain.



## **CHAPITRE IV**

### **La coopération régionale des DOM**

#### **I. L'Océan Indien ET LA COMMISSION DE L'Océan INDIEN**

Une part essentielle des activités de la Commission de l'Océan Indien concerne la mise en oeuvre de la coopération prévue par les accords de Lomé et financée par le FED. Le programme indicatif qui fixe les priorités pour les actions à engager au titre du premier protocole financier de Lomé IV, élaboré conjointement par la Commission de l'Océan Indien et la Commission européenne, a été signé début 1988 et les deux premières actions ont été arrêtées début 1992. Elles concernent le tourisme et l'environnement. Trois autres actions sont en préparation concernant les échanges commerciaux intrazone, la lutte contre les conséquences des catastrophes naturelles ou technologiques et la promotion de l'artisanat. D'autres actions sont à l'étude : création d'un centre international de formation des techniciens des télécommunications, réseau de compétences scientifiques fédérées dans l'Université de l'Océan Indien, recherche concernant les mouches des fruits.

Depuis octobre 1992, et jusqu'à décembre 1993, la France exerce la présidence de la Commission et s'efforce de trouver les moyens pour restaurer la situation financière très détériorée de la Commission et de renforcer son efficacité. Une session extraordinaire de la Commission s'est tenue à la Réunion le 8 juillet à ce sujet.

## II. CARAIBES - GUYANE

**La France est une nation partiellement caribéenne.**

**Le fonds interministériel de coopération (FIC) a donc poursuivi ses interventions pour aider à la réalisation des opérations contribuant à l'insertion des DFA dans leur environnement régional. Depuis sa création, le Fonds a subventionné environ 70 projets, pour un montant global légèrement supérieur à 20 millions de francs, dans des domaines aussi variés que la formation et les échanges de jeunes, la santé, la sécurité civile, l'agriculture et l'environnement.**

**Il s'agit encore d'opérations ponctuelles rarement articulées avec les options de développement et de coopération des pays voisins ou des DFA ; une plus grande synergie avec les projets prioritairement inscrits dans les programmes de développement est désormais recherchée.**

**Concernant les relations avec le plus proches voisins des départements, antillais, les éléments préfigurant une concertation régulière avec les pays membres de l'OECS ont été définis lors d'une rencontre fin septembre 1992. Elle n'a pas été approfondie et une relance devrait être décidée à l'automne 1993.**

**D'une part, la France a demandé à devenir, au titre de ses DFA, observateur auprès des comités techniques du «Caricom». Cet organisme regroupe les anciennes colonies britanniques de la zone et constitue une pièce essentielle de la coopération régionale. Si cette demande est acceptée, elle se trouvera alors vis-à-vis du Caricom dans une situation identique au Mexique et au Venezuela. D'autre part, différentes démarches ont été entreprises pour assurer une meilleure participation des DFA à la coopération régionale entre pays ACP, que le FED finance en application des accords de Lomé. Cette coopération régionale est définie et mise en oeuvre au sein du «Cariforum», organisme dont la France n'est pas membre, contrairement à la situation de l'Océan Indien. Une demande a été faite pour que la France, au titre de ses DFA, y ait le statut d'observateur permanent, situation qui est celle des territoires anglais et néerlandais de la zone. Compte tenu des règles de fonctionnement de l'organisme, si cette demande était satisfaite, la situation deviendrait équivalente à celle de l'Océan Indien, excepté l'exercice de la présidence tournante.**

Pour la première fois, la France, au titre de ses départements français d'Amérique, a été invitée à suivre les travaux du Cariforum lors d'une conférence à Kingston les 29, 30 et 31 mai.

Symétriquement un colloque a été organisé à Pointe-à-Pitre les 28, 29 et 31 juin.

Ces réunions et les travaux qui les ont préparés contribuent à définir la stratégie des prochaines années en matière de coopération économique régionale et de développement des échanges et à l'inscrire dans des prochains documents contractuels entre les collectivités territoriales, l'Etat et la Communauté européenne (notamment pour établir des complémentarités FEDER-FED sur la base de programmes spécifiques).

Votre rapporteur pour avis estime que la France devrait signer avec l'OECS un traité qui aborderait de manière globale les questions de sécurité, de coopération économique et de circulation des personnes.

Après que votre rapporteur pour avis a proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable aux crédits des départements d'outre-mer pour 1994.