

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980.

A V I S

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1981, adopté par l'Assemblée
Nationale.*

T O M E XXII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Bernard PARMANTIER,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Michel Chauty, *président* ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, *secrétaires* ; Octave Bajeux, Charles Beupetit, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Colin, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo (Yvelines), Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, André Lejeune, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malasagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Albert Pen, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e légis.) : 1933 et annexes, 1976 (annexe 13), 1980 (tome IV), 1981 (tome V) et in-8°, 359.

Sénat : 97 et 98 (annexe 9) (1980-1981).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. — La nécessité de développer l'appareil de production	4
A. — Le renforcement de l'agriculture.....	4
B. — Le développement des autres ressources naturelles.....	6
C. — La nécessaire augmentation de la production industrielle et artisanale.	7
II. — Les efforts actuels sont insuffisants	8
A. — L'agriculture demeure largement monoproductrice.....	8
B. — L'insuffisant développement industriel.....	16
C. — Les conséquences de la stagnation économique.....	22
D. — L'effort budgétaire en faveur des D.O.M. en 1981.....	25
III. — Le difficile problème des migrations	30
A. — Les migrations vers les D.O.M.....	30
B. — L'émigration vers la métropole.....	31
CONCLUSION	37
EXAMEN EN COMMISSION	39

Mesdames, Messieurs,

Le rapport pour avis de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur le budget des Départements d'Outre-Mer n'est pas destiné à examiner de façon exhaustive les crédits de ce département ministériel ; en effet, cette étude est très bien entreprise par la Commission des Finances.

Chaque année, votre Rapporteur souhaite concentrer ses réflexions sur un problème particulier. L'an dernier, nous avons examiné l'importante question de la formation et de l'emploi dans les D.O.M. L'évolution préoccupante du chômage dans ces départements prouve que le thème était malheureusement d'actualité. On ne peut que regretter que le Ministre n'ait pas suivi certaines des suggestions contenues dans le rapport et que les promesses qu'il avait tenues devant le Parlement soient restées sans suite.

Cette année, il a paru intéressant d'essayer de comprendre pourquoi ces départements ne réussissent pas à employer leur population.

L'étude de l'appareil de production permet de répondre à cette question. L'examen a été volontairement limité à la description du secteur primaire et secondaire, en n'abordant pas les problèmes du tourisme qui sont très spécifiques.

Il faut souligner encore une fois combien il a été difficile à votre Rapporteur de rassembler quelques éléments nécessaires à son rapport.

Comme on ne peut pas supposer que ces problèmes sont dus à une mauvaise volonté de l'administration, on doit constater que ces départements sont encore mal connus. Il est urgent que la mission d'information et de proposition visant à définir « les objectifs et les moyens d'une amélioration de l'appareil d'information statistique sur les Départements d'Outre-Mer » remette son rapport au Gouvernement.

On ne peut pas en effet mener une politique efficace et cohérente si on ne connaît pas la réalité.

La nécessité du développement de l'appareil productif dans les D.O.M. est reconnue par tous. Cependant, les efforts entrepris dans ce sens ont été et demeurent insuffisants, ce qui oblige les habitants d'Outre-Mer à quitter, dans de mauvaises conditions, leur terre natale.

I. — LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER L'APPAREIL DE PRODUCTION

A l'heure actuelle, les Départements d'Outre-Mer présentent de nombreuses caractéristiques des pays sous-développés : fort chômage et sous-emploi endémique, insuffisance de la production agricole, déclin des cultures vivrières, grande faiblesse des industries de transformation, hypertrophie du secteur tertiaire, déficit considérable de la balance commerciale, importance des transferts publics. Il est certain que ces départements sont soumis à des contraintes particulières. Ils ne disposent pas de ressources dans leur sous-sol et ils sont éloignés des sources d'approvisionnement et des grands marchés d'écoulement. Comme par ailleurs ils constituent des entités économiques exigües (leur population est peu nombreuse et dispose d'un pouvoir d'achat limité), il n'est pas possible d'y appliquer les méthodes qui ont permis le développement des pays industriels.

Pour que ces départements connaissent un développement économique stable, il est nécessaire de tirer partie de toutes les potentialités du secteur primaire (agriculture, forêt, pêche, richesses minérales et énergies nouvelles) et de renforcer le secteur secondaire.

A. — Le renforcement de l'agriculture

L'agriculture doit rester une des activités essentielles des D.O.M. Il faut donc consolider et diversifier les cultures d'exportations, et accroître et varier les cultures vivrières.

La production agricole des départements d'Outre-Mer est dominée par les monocultures de la canne à la Réunion (40 000 ha pour une surface agricole utile de 65 000 ha), de la banane et de la canne à sucre aux Antilles (16 500 ha de bananeraies et 27 000 ha de cannes). Une part très importante de la population est employée à ces activités. L'exportation de ces produits est par ailleurs la principale source, en dehors du tourisme, de devises. Il est donc nécessaire de permettre à ces productions, vitales pour l'économie locale, de se réorganiser sur des bases compétitives qui préserveront leur avenir à long terme.

Il faut également inciter les producteurs de ces régions à diversifier leur production. En effet, l'augmentation du pouvoir d'achat, les progrès réalisés dans les transports et la diffusion des modes de consommation font que les populations des pays développés sont de plus en plus disposées à consommer des fruits et des légumes exotiques ou à payer plus cher des produits courants achetés hors saison. A l'heure actuelle, quelques expériences sont menées en ce sens, en particulier pour l'aubergine et l'avocat. Compte tenu de la demande qui existe en métropole et dans la Communauté européenne, les Départements d'Outre-Mer devraient profiter de la préférence qui leur est accordée pour intensifier leurs ventes. De même, la production de certains produits, comme l'essence de géranium, l'essence de vetyver, l'essence d'ylang-ylang ou la vanille devrait être intensifiée, car ces cultures spéculatives peuvent être une source importante de devises.

Cependant, l'agriculture ne doit pas être entièrement tournée vers l'exportation. Son premier objectif devrait être de satisfaire les besoins locaux ; or, on constate de plus en plus une forte dépendance des D.O.M. vis-à-vis des importations agricoles : la production locale ne couvre que 25 à 50 % des besoins en viande bovine et 50 à 60 % en ce qui concerne les produits vivriers et maraîchers.

Des plans de développement devraient être établis afin que la production de bœufs, de porcs et de volailles satisfasse totalement les besoins locaux. En ce qui concerne les cultures maraîchères et fruitières, on pourrait fortement accroître la production locale sans cependant réussir à couvrir tous les besoins locaux.

Cette modernisation de l'agriculture ne sera possible que si un certain nombre de réformes sont effectivement réalisées. En premier lieu, il est nécessaire d'accélérer la réforme foncière et d'accroître ainsi le nombre de propriétés de dimensions moyennes, tout en diminuant l'importance des terres incultes ou insuffisamment cultivées. En effet, l'augmentation et la diversification de la production agricole ne pourront venir que de jeunes agriculteurs disposant d'un capital foncier suffisant pour entreprendre une exploitation moderne. Les grands propriétaires ont tendance à se spécialiser dans quelques grandes monocultures, et en général ils n'exploitent pas de manière intensive l'intégralité de leurs terres. Les multiples petites parcelles ne produisent que des biens destinés à la consommation familiale.

Il faut donc favoriser l'apparition de structures modernes d'exploitation ; c'est une nécessité fondamentale si l'on veut favoriser l'apparition d'une agriculture dynamique.

L'irrigation des terres cultivables, l'amélioration de la desserte des

D.O.M., l'organisation et la modernisation des circuits de distribution, sont aussi des facteurs essentiels du développement et de la diversification de la production agricole.

B. — Le développement des autres ressources naturelles

L'agriculture n'est pas la seule ressource naturelle des Départements d'Outre-Mer. La forêt, la mer et le sous-sol sont aussi des domaines qu'il faut explorer et exploiter.

Sauf en Guyane, la forêt a souffert dans le passé d'une exploitation excessive qui, conjuguée avec les effets du climat tropical, a fortement diminué les surfaces boisées. Il est nécessaire de prévoir des actions de reboisement afin de protéger les sols de l'érosion et de recréer à terme une filière de bois permettant de satisfaire les besoins locaux. Quant à l'immense potentiel de la Guyane (8 millions d'hectares de forêt), il reste encore, malgré une conjoncture très favorable sur le marché international, peu exploité.

Les Départements d'Outre-Mer ont un domaine maritime immense dont les considérables potentialités doivent être mises en valeur. En ce qui concerne la pêche, de grands efforts doivent être entrepris. En effet, les moyens de pêche existant ne suffisent pas à approvisionner le marché local (la Martinique importe 3 900 tonnes de poissons, la Réunion 2 600 tonnes, la Guadeloupe 2 000 tonnes et la Guyane 500 tonnes), alors que dans certains cas (Guadeloupe et Guyane), la richesse du plateau continental devrait permettre à la pêche artisanale d'être florissante. La pêche industrielle dans les eaux des D.O.M. est en grande partie effectuée par des armements étrangers. Il serait nécessaire d'inciter les professionnels français à faire des campagnes dans ces eaux qui sont parfois très riches.

L'aquaculture devrait être une des grandes activités futures des D.O.M. A l'heure actuelle, l'élevage de tortues marines à la Réunion, ou de chevrette (1) à la Martinique ou à la Guadeloupe donne des résultats intéressants.

Les ressources minérales et énergétiques représentées par les nodules polymétalliques, les hydrocarbures des fonds marins et l'énergie thermique des mers seront peut-être appelés à jouer un grand rôle dans l'avenir.

(1) Sorte de crevette d'eau douce.

Les D.O.M. constituent donc, sauf en ce qui concerne les hydrocarbures, un champ privilégié d'expérimentation et d'investigation qui peut placer la technologie française à la pointe de la recherche. De même les énergies nouvelles (énergies solaire, éolienne, biomasse, géothermie) devraient jouer un rôle accru dans ces départements éloignés où la crise du pétrole est particulièrement ressentie. La biomasse pourrait en particulier se révéler intéressante à la Réunion et en Guadeloupe grâce à l'utilisation des déchets et des sous-produits de l'industrie sucrière et en Guyane grâce au bois ; de même, l'utilisation du vent pour la production d'énergie à Saint-Pierre et Miquelon devrait être étudiée. La géothermie peut également être utilisée en Martinique et à la Réunion. Le développement des énergies nouvelles doit être une priorité car cela permettrait de renforcer l'autonomie énergétique des D.O.M. tout en donnant aux entreprises françaises la possibilité d'expérimenter une technologie d'avant-garde.

C. — La nécessaire augmentation de la production industrielle et artisanale

Le secteur primaire ne peut à lui seul assurer l'essor des D.O.M. Il convient donc de densifier le tissu économique de ces départements en développant les activités industrielles et artisanales.

Il est certain que d'importantes difficultés entravent l'épanouissement des activités industrielles. L'éloignement de ces territoires et l'absence de ressources naturelles obligent les industriels à importer de fort loin leurs matières premières. De même, l'écoulement des produits est grevé d'importants frais de transport. Par ailleurs, le coût de la main-d'œuvre est relativement élevé, surtout si l'on compare avec les pays avoisinants.

Il est donc nécessaire que l'Etat fournisse une aide importante afin de compenser ces handicaps et de permettre ainsi le démarrage d'entreprises nouvelles adaptées à la région. Pour compenser l'étroitesse des marchés locaux, il serait souhaitable d'accroître l'influence des D.O.M. dans leur zone économique tout en protégeant les activités naissantes de la concurrence des pays à bas salaire. Il faut en particulier veiller à ce que les textes visant à faciliter les exportations des pays A.C.P. vers la Communauté européenne ne leur soient pas applicables. D'autre part, les industriels et les importateurs locaux devraient se regrouper afin que le volume et la nature des importations soient compatibles avec les productions locales.

II. — LES EFFORTS ACTUELS SONT INSUFFISANTS

Pour permettre aux D.O.M. d'avoir une structure économique moderne, il est nécessaire d'entreprendre de gigantesques efforts. Il faut malheureusement constater que la France n'a pas encore mis en action les moyens nécessaires au réel décollément de ces régions.

A. — L'agriculture demeure largement mono-productrice

L'économie des D.O.M. est encore largement tributaire de quelques cultures destinées à l'exportation. Les inconvénients de cette dépendance sont encore plus clairement mis à jour lorsque des calamités naturelles frappent ces productions.

1. — *L'analyse des grandes productions*

Le sucre demeure une production essentielle pour la Réunion, la Guadeloupe et dans une moindre mesure, la Martinique.

A la Réunion, la production sucrière a atteint 2,4 millions de cannes brassées (— 0,5 % par rapport à 1978); les rendements en sucre ont été plus faibles (14,01 % contre 14,51 % lors de la campagne précédente), entraînant une légère chute de la production de sucre (260 000 tonnes environ). Le cyclone « Hyacinthe » a entraîné des dégâts considérables qui entraîneront une baisse notable de la production.

A la Guadeloupe, le broyage de 973 209 tonnes de cannes a permis cette année de produire 92 330 tonnes de sucre. La forte baisse de la production (— 11 %) est due aux conséquences du passage du cyclone « David » en août 1979.

La Martinique a produit 6 346 tonnes de sucre pour un tonnage broyé de 126 252 tonnes. La baisse de la production s'explique par la désaffection d'un certain nombre de planteurs et la vétusté des outils de production.

Du 1^{er} avril 1979 au 31 mars 1980, la production totale de rhum des Départements d'Outre-Mer s'est élevée à 280 341 H.A.P. (hectolitre d'alcool pur), soit une réduction de 10 % environ par rapport au volume enregistré en 1975-1976 (310 000 H.A.P.). En ce qui concerne l'organisation de la campagne rhumière (1^{er} avril 1980-31 mars 1980), un arrêté interministériel a prévu le déblocage de cinq tranches de contingent. Cette diminution des volumes offerts sur le marché en exemption de la soulte de 670 F par H.A.P. a été imposée par la nécessité d'assurer l'écoulement de stocks importants de rhum.

Les prix « plancher » et « plafond » ont été respectivement fixés à 4,35 F et 5,05 F le litre à 55° au stade F.O.B.-D.O.M. Sur le plan communautaire, les travaux d'études des propositions d'organisation du marché de l'alcool éthilique d'origine agricole se sont poursuivis tout au long de l'année 1980 sans marquer de progrès notables. Les travaux des experts communautaires doivent reprendre sous peu sur de nouvelles bases sans qu'il soit possible de dire dans quels délais une réglementation communautaire de l'alcool et des boissons spiritueuses sera susceptible de voir le jour.

Afin de favoriser la promotion du rhum agricole produit aux Antilles, le Sénat a adopté un projet de loi (N° 385 rectifié) rapporté par notre collègue Pierre Labonde tendant à permettre l'attribution de l'appellation d'origine « rhum agricole » (1).

A cause des cyclones « David » et « Frédéric », la production de bananes n'a pu reprendre aux Antilles qu'en mai 1980, ce qui fait que pour le début de cette année, les apports antillais au marché métropolitain ont diminué de 57 % pour la Martinique et de 46 % pour la Guadeloupe. Au 31 juillet, la Martinique avait produit 66 000 tonnes de bananes et la Guadeloupe 40 000 tonnes. On pensait que la production antillaise s'établirait autour de 230 000 tonnes. Ces prévisions se sont trouvées totalement remises en cause du fait du passage, au début du mois d'août, du cyclone « Allen » qui a ravagé à nouveau la bananeraie martiniquaise et apporté des coups sérieux à la bananeraie guadeloupéenne, notamment au Sud de l'île. En ce qui concerne le prix de vente de la banane, celui-ci s'est établi en moyenne à 5,01 F par kilo en 1979.

Les débouchés sur le marché français pour la banane antillaise sont assurés, puisque ce produit fait l'objet d'une organisation nationale qui lui garantit par là même son écoulement. Des exportations

(1) Le rhum agricole résulte de la distillation du jus de canne et est mis en bouteille sur place. Le rhum industriel résulte de la distillation de la mélasse (sous-produit du sucre).

dans des pays tiers ne sont pratiquées que lorsque les capacités productives de ces départements dépassent le potentiel d'absorption du marché national.

Surtout produit pour les besoins locaux, les apports de l'ananas frais sont devenus, sur le marché français, très marginaux (50 tonnes par an). En revanche, une production importante d'ananas existe en Martinique pour la conserverie ; 8 200 tonnes de conserve ont été produites en 1979.

Pour 1980, on prévoyait 19 000 tonnes de fruits frais mais, compte tenu des précipitations atmosphériques dues aux cyclones, ce chiffre ne sera certainement pas atteint.

Les 40 000 planteurs de géranium de la Réunion ont subi des dégâts considérables à la suite du passage du cyclone « Hyacinthe » et leur production a diminué de 44 % au premier trimestre 1980 (12,9 tonnes) par rapport au premier trimestre 1979. L'existence de stocks importants a permis de maintenir les exportations à un bon niveau, mais le marché reste difficile du fait de la concurrence de la Chine.

La production d'essence d'ylang-ylang à Mayotte a continué de décroître en 1979 ; 22,9 tonnes, soit une valeur de 3,6 millions de francs, ont été exportées exclusivement vers la Métropole.

2. — L'adaptation des structures et la diversification des productions

Comme nous l'avons vu précédemment, une réforme foncière audacieuse est une condition nécessaire pour le développement de l'agriculture dans les D.O.M.

A la Réunion, l'activité de la S.A.F.E.R. apparaît relativement satisfaisante. Depuis sa création jusqu'à la fin de 1979, cette société a acquis 18 700 hectares pour une valeur de 86 millions de francs. Les acquisitions de l'année 1979 ont porté sur 1 120 hectares. Au plan des rétrocessions, cette S.A.F.E.R. a permis l'installation d'environ 1 700 agriculteurs sur 17 901 hectares.

Par ailleurs, cette S.A.F.E.R. a réalisé pour 5,3 millions de francs de travaux d'aménagement fonciers et agricoles. Malgré cette activité, la structure des exploitations reste encore très dépendante de la propriété du sol (faire valoir direct colonat partiaire). Il serait nécessaire de réduire de 30 % les surfaces en colonat et de 20 % les surfaces en grande propriété afin d'accroître de manière importante les terres en fermage.

Parallèlement à cette action sur le foncier, l'industrie sucrière s'efforce de se moderniser. Un plan de modernisation a été mis en place en 1974 pour une durée de 10 ans. Ses structures sont constituées, d'une part par l'Association réunionnais pour la modernisation de l'économie sucrière (A.R.M.E.S.) qui assure un rôle de coordination des actions du Plan, et d'autre part les Sica Cannes, au nombre de 6, qui constituent les organismes d'intervention proprement dits (rajeunissement des cannes, encadrement des planteurs, développement de la mécanisation, modernisation des transports).

Après 6 ans d'exercice, le bilan est satisfaisant : 10 300 ha ont été épierrés afin de permettre la mécanisation et 16 000 ha ont été replantés.

Le nombre des usines sucrières qui s'élevait à 13 en 1965 est passé à 7 en 1979. L'objectif est de disposer d'unités de grande capacité qui seront capables de produire 300 000 tonnes de sucre brut. Les entreprises sucrières ont opéré un regroupement juridique, de telle manière qu'il ne subsiste à la Réunion que trois sociétés.

L'opération de réforme foncière entreprise à la Guadeloupe s'inscrit dans le cadre général de la politique de maintien et de développement de la politique sucrière. Cette opération est liée au programme de restructuration industrielle visant notamment à permettre aux unités sucrières subsistantes d'atteindre un niveau de production assurant la viabilité de ces unités.

Le programme doit porter sur 11 000 ha ; cependant, la réforme foncière s'est soldée jusqu'à présent par un échec car la S.A.F.E.R. n'a acquis que 2 694 ha.

A la Martinique, l'activité de la S.A.F.E.R. demeure toujours très réduite (300 ha par an).

L'aménagement des D.O.M. est variable. L'irrigation s'est développée depuis longtemps à la Réunion : Bras de la Plaine (5 000 ha), Champs Borne (1 500 ha). A l'heure actuelle, l'irrigation du Bras de Cilaos qui porte sur un périmètre irrigable de 3 200 ha se poursuit et devrait être achevée en 1983.

En outre, un plan d'aménagement des Hauts de la Réunion a été élaboré en 1976. Il a pour objectif d'atténuer le déséquilibre existant entre la zone côtière structurée par l'économie sucrière, les activités tertiaires, le développement et l'urbanisation, et la zone des Hauts plus ou moins touchée par la migration de la population rurale. Il s'agit de mettre en valeur l'ensemble des superficies exploitables, tant pour

l'agriculture que pour le domaine forestier dans la zone Haute de l'île et de désenclaver celle-ci.

A la Guadeloupe, 38,5 millions de francs de travaux ont été effectués entre 1976 et 1979 dans le cadre du programme d'irrigation de la Grande-Terre.

Un plan d'aménagement de la Basse-Terre a été mis au point. En Martinique, l'irrigation du sud-est de l'île a vu la construction du barrage de Saint-Pierre de la Manzo, et la réalisation d'une première tranche d'irrigation de 1 500 ha sur les communes de Ducos, Saint-Esprit, le François et Robert.

Les tentatives de diversification de la production n'ont encore abouti à aucun résultat réel, sauf en Guyane. En ce qui concerne les productions maraîchères et fruitières, il ne semble pas que le développement ait été significatif. En Martinique, la réduction des superficies consacrées au secteur vivrier semble indiquer une diminution des productions destinées à la consommation locale.

Les exportations d'aubergines, d'avocats ou de citrons verts restent encore excessivement modestes. Seule la Martinique exporte de façon traditionnelle des fleurs (anthurium). Des programmes de développement des productions horticoles et florales sont en cours à la Réunion et à la Guadeloupe ; les résultats ne sont pas encore tangibles. Il sera nécessaire d'accélérer l'accroissement des surfaces consacrées à la vanille à la Réunion car les prix de vente de ce produit sont en forte hausse.

Les programmes de développement de la production de viande bovine entrepris avec l'aide du FORMA ne donnent, jusqu'à présent, que des résultats faibles.

La production locale n'augmente pas, ce qui oblige à accroître les importations, comme le montrent les tableaux ci-dessous :

GUADELOUPE
(En tonnes de viande nette)

Année	Abattages contrôlés	Importations de viandes et abats
1975	2 594	2 159
1976	1 948 (1)	2 771
1977	2 164	2 484
1978	2 517	3 262
1979	2 610	2 695

(1) La diminution du tonnage abattu en 1976 est imputable aux événements de la Soufrière qui ont entraîné pendant plusieurs mois la fermeture de l'abattoir Baillif.

MARTINIQUE

(En tonnes de viande nette)

Année	Production locale	Importations	Consommation
1975	2 000	3 124	5 124
1976	1 900	3 650	5 550
1977	2 100	4 272	6 372
1978	2 200	4 557	6 757
1979	2 500	4 721	7 221

RÉUNION

(En tonnes de viande nette)

Année	Abattages contrôlés	Importations
1975	835	2 257
1976	809	2 717
1977	1 008	2 296
1978	952	2 986
1979	951	3 301

Les autres productions animales connaissent des évolutions un peu plus encourageantes, comme le montrent les tableaux ci-dessous :

	Importation				
	1975	1976	1977	1978	1979
Viande porcine					
Guadeloupe.....	504	625	482	594	414
Martinique.....	1 371	1 600	1 613	1 574	1 134
Réunion	2 898	3 197	2 228	3 087	3 100
Guyane				188	180
Viande ovine et caprine					
Guadeloupe.....	574	965	585	1 163	830
Martinique.....	417	550	529	592	494
Guyane				203	143
Aviculture					
Guadeloupe.....	5 094	5 709	4 542	5 838	5 000
Martinique.....	2 923	3 600	3 902	4 303	3 325
Réunion	2 674	2 998	2 828	3 919	2 934
Guyane				1 042	996

	Production (1)				
	1975	1976	1977	1978	1979
Viande porcine					
Guadeloupe.....	480	484	469	668	758
Martinique.....	1 000	1 200	1 200	1 300	1 400
Réunion.....	4 348	4 925	5 485	5 282	5 100
Guyane.....	236	275	350	425	526
Viande ovine et caprine					
Guadeloupe.....	20	12	9	10	11
Martinique.....	250	350	350	400	450
Lait					
Martinique.....	11 565	11 131	11 345	11 848	11 750
Réunion.....	13 000	14 162	15 186	16 411	16 000
Aviculture					
Martinique.....	1 600	1 600	1 600	1 700	1 750
Réunion.....	2 505	3 180	3 778	3 337	3 229
Guyane.....	260				345

(1) Les chiffres de production en ce qui concerne le département de la Martinique tiennent compte d'une estimation des abattages non contrôlés.

En Guyane, les expériences de diversification semblent connaître plus de succès. Le cheptel est passé de 1 659 têtes en 1975 à 9 249 têtes en 1979. Les pâturages plantés ont crû de 250 à 2 300 hectares. Par ailleurs, de multiples expériences de nouvelles implantations de production sont en cours (verger, riz, soja). Les résultats ne sont pas encore suffisamment importants pour qu'on puisse en tirer des conclusions définitives. Il faudrait cependant encourager vivement ces expériences.

L'exploitation forestière de la Guyane progresse. Au cours des quatre dernières années, quatre unités de production se sont ainsi implantées en Guyane. De 30 000 m³ en 1975, la production est passée à 50 000 m³ en 1977, 70 000 m³ en 1978 et 90 000 m³ en 1979 dont 18 500 m³ de sciage. La production devrait rapidement s'élever à 150 000 m³.

Au cours des dix prochaines années, la valeur intrinsèque de la forêt guyanaise et les perspectives du marché mondial des bois tropi-

caux permettent de prévoir l'installation moyenne annuelle d'une unité sur 30 000 hectares exploitant 45 000 m³ de grumes. La production pourrait ainsi être portée aux environs de 850 000 m³ d'ici 10 ans (l'exportation serait de 380 000 m³ de grumes et de 180 000 m³ de sciage). Il est urgent d'installer sur place des unités de production. Par ailleurs, si l'on veut que l'exploitation de la forêt progresse, il est urgent que l'Etat développe les infrastructures routières et portuaires indispensables à ce type d'entreprises.

L'activité économique de Saint-Pierre et Miquelon reste toujours largement dominée par les activités de pêche. En 1979, avec 2 290 tonnes de prises, la pêche artisanale a réalisé sa meilleure production des cinq dernières années.

La pêche industrielle (7 000 tonnes en 1979) ne s'est pas développée à cause des difficultés qu'a connues la société Interpêche, dont la situation reste toujours très précaire ; d'autre part, l'interprétation extrêmement restrictive du Canada de l'accord de pêche de 1972 complique l'accès aux ressources des navires immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon.

L'agriculture des D.O.M. va pouvoir bénéficier d'une aide importante de la part de la Communauté européenne. En effet, en octobre 1978, la Cour de justice européenne a décrété que toutes les dispositions du traité de Rome étaient pleinement applicables aux D.O.M. (Arrêt Hansen).

Le Fonds européen de développement ne pouvant plus octroyer d'aides à partir de 1980, l'Assemblée des Communautés européennes a approuvé le 16 octobre 1980 une directive prévoyant une contribution financière de 96,5 millions d'unités de compte européennes au F.E.O.G.A. « orientation » à un programme dont le montant total s'élève à 211 millions d'unités de compte européennes. Ce programme, qui doit durer 6 ans, a pour objet le renforcement du développement de l'agriculture en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane et à la Réunion par :

- des opérations collectives d'irrigation ;
- des améliorations des sols, des travaux de protection contre les inondations et d'autres travaux de protection ;
- des opérations de reboisement et l'amélioration de forêts dégradées y compris l'établissement de brise-vents et de chemins forestiers ;
- des mesures favorisant l'orientation de la production vers l'élevage et la diversification des cultures.

B. — L'insuffisant développement industriel

Le développement économique des D.O.M. dépend, pour une large part, du réseau des transports.

Si, sur le plan du réseau routier intérieur, il n'y a pas de trop graves problèmes sauf en Guyane, la desserte maritime de ces départements n'est pas effectuée dans les meilleures conditions.

En effet, depuis un an, la desserte des D.O.M. ne constitue plus un trafic réservé et c'est la loi de l'offre et de la demande qui fixe les prix. Cela serait bénéfique si cette concurrence se traduisait par une baisse des coûts, malheureusement elle conduit souvent à l'application de tarifs à l'unité qui favorisent les produits chers mais sont inacceptables pour les denrées lourdes et bon marché (matières premières et produits de première nécessité). Il s'agit donc d'encadrer cette concurrence afin de préserver les intérêts locaux et la qualité de la desserte, tout en exerçant une pression sur le niveau moyen des prix.

Le problème de l'équipement des ports n'est pas résolu de façon satisfaisante. A la Réunion, le port de la Pointe-des-Galets par où transite la quasi-totalité du trafic marchandise de l'île, arrive à saturation et il est nécessaire d'engager très rapidement les travaux permettant un accroissement des capacités portuaires de l'île.

Aux Antilles, la mise en place par la Compagnie Générale Maritime de porte-conteneurs à partir de juin 1980 ne pose pas de problèmes au niveau des infrastructures portuaires car l'équipement est déjà effectué. Par contre, ce changement dans les méthodes de transport entraîne de graves difficultés sociales : en effet, après la mise en service de ces bateaux il y a un excédent d'effectifs de 122 dockers à Fort-de-France, de 56 dockers à Pointe-à-Pitre et de 120 dockers à Basse-Terre. Il est urgent de trouver une solution pour résorber ce chômage.

En outre, il est nécessaire d'aider les transporteurs routiers à s'équiper de matériels compatibles avec les conteneurs. En Guyane,

l'évacuation des produits de l'exploitation forestière et l'accueil du matériel lourd destiné à la base spatiale de Kourou nécessite l'agrandissement des infrastructures portuaires.

Pour pallier à l'éloignement des D.O.M., il est nécessaire que le réseau des télécommunications soit fortement développé et que la tarification ne soit pas trop élevée.

Or, l'équipement téléphonique de ces départements connaît un retard important. Le délai de raccordement au réseau téléphonique est, en 1980, de 32 mois en Guadeloupe, 31 mois en Martinique et 17 mois à la Réunion. L'administration des P.T.T. doit donc effectuer de vigoureux efforts afin de résorber ce retard préjudiciable à la bonne marche de l'économie.

Comme nous l'avons vu en première partie, il est nécessaire que les collectivités locales et l'Etat accordent des aides pour permettre le développement des entreprises industrielles et artisanales.

Les collectivités locales jouent un rôle de plus en plus important dans le développement économique. La réforme du F.I.D.O.M. a accru les responsabilités des assemblées locales en augmentant les masses financières réparties localement et en élargissant leur champ d'intervention. Par ailleurs, les conseils généraux dans les D.O.M. décident des taux d'octroi de mer, donnent leur avis sur les investissements déconcentrés de l'Etat et ont des budgets propres importants (la moitié des dépenses du budget de l'Etat). Malheureusement, les interventions économiques des collectivités locales ne sont encore que très faibles (par exemple, 3,3 % du budget départemental de la Réunion). Il serait nécessaire que les assemblées créent des aides spécifiques qui viendraient en complément, et non en substitution, des aides de l'Etat.

A l'heure actuelle, les aides en faveur du développement industriel sont de deux sortes : les incitations financières et les exonérations fiscales.

En ce qui concerne les incitations financières les anciens textes sont toujours en vigueur. Ils prévoient deux niveaux de compétence :

1) Les investissements n'excédant pas 2 millions de francs sont examinés par la Commission Locale d'Agrément et sur avis favorable de celle-ci, obtiennent, par décision préfectorale, une prime d'équipement

de 20 % forfaitaire des investissements, ainsi qu'une prime d'emploi dégressive (37 % des salaires bruts à l'issue du 1^{er} exercice, 28 % au 2^e exercice, 19 % au 3^e et 10 % au 4^e exercice).

2) Les investissements supérieurs à 2 millions de francs sont examinés, pour avis, par la Commission Locale, mais doivent être examinés par la Commission Centrale d'Agrément. Celle-ci, en fonction de l'intérêt du projet, des créations d'emplois prévus, peut moduler le taux de la prime d'équipement, sans que celle-ci puisse excéder 30 % des investissements. La prime d'emploi reste aux mêmes taux que dans le cas précédent.

Ces incitations financières doivent subir des modifications notables dont les grandes lignes prévues par le Secrétariat d'Etat chargé des Départements et Territoires d'Outre-Mer, seraient :

a) Une compétence accrue pour les instances locales : 4 millions de francs d'investissements au lieu de 2 millions de francs.

b) Une modulation du taux de la prime d'équipement :

— 20 % des investissements si ceux-ci sont égaux ou inférieurs à 2 millions de francs ;

— 40 % des investissements (maximum) pour les autres cas ;

— 50 % des investissements pour les entreprises ayant vocation d'exportation.

c) La prime d'emploi deviendrait une prime d'amélioration de la productivité, et son obtention serait soumise à la présentation d'un programme prévisionnel d'actions précises sur les points suivants :

— Actions permettant l'amélioration de la productivité afin de rendre la nouvelle entreprise viable, à l'expiration d'un délai de 5 ans.

— Actions de formation professionnelle en faveur des personnels de l'entreprise.

— Actions consacrées à l'amélioration des méthodes de gestion de l'entreprise.

Les incitations fiscales ont été modifiées par l'article 79 de la loi de finances pour 1980.

Les nouvelles entreprises bénéficient de 10 ans d'exonération de leurs bénéfices à venir (au lieu de 8 ans maximum dans l'ancien système).

Les éléments ci-dessous rappellent les autres avantages et inconvénients de l'article 79.

a. — Cas des sociétés existantes locales ou métropolitaines qui investissent dans l'un des trois secteurs de l'industrie, de l'hôtellerie ou de la pêche

Dans ce cas, il s'agit des investissements réalisés, soit par une société locale faisant déjà partie de l'un des 3 secteurs, et réalisant une extension ou renouvelant son matériel, soit par une société locale ou métropolitaine de n'importe quel secteur qui réalise des investissements dans l'industrie, l'hôtellerie ou la pêche. La société déduit chaque année de ses bénéfices imposables 50 % des investissements qu'elle a effectivement réalisés au cours de l'année fiscale.

L'agrément préalable est supprimé. Il n'y a plus de condition minimum d'emplois, ni de plafond par emploi.

L'avantage fiscal n'a plus à être réincorporé dans les bénéfices. Le renouvellement de matériel devenu usagé ou obsolète est admis en exonération fiscale. L'entreprise n'est pas tenue de garder un minimum de temps le matériel qu'elle vient d'acquérir en exonération fiscale.

Avec la suppression de l'agrément, il n'est plus possible de vérifier la qualité du matériel d'occasion, ou d'éviter les transferts multiples de matériels qui bénéficieraient plusieurs fois de l'exonération.

Celle-ci ne s'appliquera donc qu'aux matériels neufs. De même, l'extension au secteur agricole d'amont ne paraît pas possible sans retour à l'agrément.

L'avantage fiscal qui était de 33,33 % de l'investissement pour les BIC locaux passe à 16,66 %.

Le nouveau système paraît, pour les sociétés existantes qui réinvestissent, beaucoup plus intéressant que le précédent, malgré la diminution de moitié de l'avantage fiscal. En effet, la réincorporation de l'avantage fiscal retirait une partie de l'intérêt de l'exonération. La suppression de l'agrément et la possibilité de prendre en compte le renouvellement du matériel compense incontestablement les inconvénients.

**b. — Cas des souscriptions au capital de sociétés nouvelles
ou des S.D.R.**

L'exonération porte sur 50 % des apports au capital des sociétés de développement régional ou des sociétés des secteurs de l'industrie, de l'hôtellerie ou de la pêche.

Les possibilités d'exonération sont étendues aux contribuables des Départements d'Outre-Mer et de métropole sans condition de plafond, sans condition d'emplois, sans obligation de garder les actions, et sans agrément préalable. La société bénéficiaire délivre à chaque actionnaire un simple certificat attestant qu'elle fait bien partie des 3 secteurs prévus par la loi.

L'avantage fiscal rapporté aux investissements dépend du pourcentage de capital affecté au projet. Dans l'hypothèse d'un financement à 40 % de capitaux propres, l'avantage est de $0,50 \times 0,40 \times 0,33 = 6,66$ % pour les sociétés des Départements d'Outre-Mer et $0,50 \times 0,40 \times 0,50 = 10$ % pour les sociétés métropolitaines. Ces taux étaient doubles dans le régime antérieur.

Malgré l'intérêt d'un élargissement aux personnes physiques, qui permettra notamment une meilleure collecte de l'épargne locale, les inconvénients paraissent beaucoup plus flagrants pour les sociétés nouvelles que pour les sociétés existantes qui investissent directement.

Pour l'hôtellerie en particulier, les inconvénients ne sont pas compensés par l'exonération des bénéfices pendant 10 ans, car la société d'exploitation est en général distincte de la société propriétaire des murs dont les actionnaires bénéficient de l'exonération.

L'analyse du texte de loi et du décret montre que les nouvelles dispositions sont donc beaucoup plus favorables aux sociétés existantes qu'aux sociétés nouvelles, et plus favorables à l'industrie qu'à l'hôtellerie.

L'influence de ce nouveau régime fiscal ne peut pas encore être mesurée car les décrets d'application sont sortis fort tard.

Il faut noter que l'existence d'un minimum de 5 emplois créés a pour effet d'écarter du bénéfice des aides de l'Etat les petites entreprises qui sont pourtant l'essentiel du tissu économique de ces départements.

Par ailleurs, le fait de soumettre l'octroi d'une aide à un plafond d'investissement par emploi a pour effet d'inciter l'installation d'industries de main-d'œuvre. Or, les D.O.M. doivent compenser leur handicap des salaires par un haut niveau de productivité, ce qui suppose un recours à des emplois à forte intensité de capital. C'est en tenant compte de ces deux considérations que l'on peut réellement créer des aides permettant l'industrialisation des D.O.M.

L'Association pour le développement des Antilles et de la Guyane (A.N.D.A.G.), créée en 1979, n'a pas encore eu d'effets très significatifs. Sa volonté de communication ne peut cependant produire ces effets qu'à moyen terme.

Malgré ces efforts, le nombre d'entreprises nouvelles créées dans le secteur industriel qui ont bénéficié d'aides aux investissements, est encore peu important, comme le montre le tableau ci-dessous :

ENTREPRISES NOUVELLES CRÉÉES DANS LE SECTEUR INDUSTRIEL

1978

	GUA.	MAR.	GUY.	REU.
Industrie du bois	2	3	3	3
Industries agricoles et alimentaires	7	6	—	5
Industries diverses et du textile	1	2	2	2
Industries du verre, de la chimie et du caoutchouc	4	—	—	4
Industries des matériaux de construction du bâtiment et des T.P.	2	1	5	—
Industries mécanique et électrique	—	5	—	1
Industrie hôtelière et exploitation	4	3	—	1
Pêche	—	1	1	2
Total	20	21	11	18
Nombre d'emplois créés	133	231	97	76

1979

	GUA.	MAR.	GUY.	REU.	St-PIERRE MIQUELON
Industrie du bois	2	2	3	—	
Industries agricoles et alimentaires	3	4	1	4	
Industries diverses et du textile	7	7	—	10	
Industries du verre, de la chimie et du caoutchouc	3	2	1	2	
Industries des matériaux de construction du bâtiment et des T.P.	5	2	2	3	
Pêche	—	—	1	1	1
Industrie hôtelière et exploitation	4	1	—	5	
Total	24	18	8	25	1
Nombre d'emplois créés	211	51	76	137	5

1980 (1^{er} semestre)

	GUA.	MAR.	GUY.	REU.
Industrie du bois	1	—	2	1
Industries agricoles et alimentaires	1	3	1	1
Industries diverses et du textile	6	2	—	2
Industries du verre, de la chimie et du caoutchouc	1	2	—	1
Industries des matériaux de construction, du bâtiment et des T.P.	2	3	1	—
Pêche	—	—	1	—
Industrie hôtelière et exploitation	—	2	—	2
Total	11	12	5	7
Nombre d'emplois créés	28	108	11	65

C. — Les conséquences de la stagnation économique

L'insuffisant essor de la production agricole et le non développement du secteur industriel a entraîné de graves conséquences sur la balance commerciale et le niveau de l'emploi dans les D.O.M.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les exportations des D.O.M. ne couvrent que 24 % de leurs importations.

BALANCE DES ECHANGES COMMERCIAUX DES D.O.M. EN 1979

AVEC L'EXTERIEUR ET AVEC LA METROPOLE

	Importations		Exportations		Taux de couverture
	Tonnage (T)	Valeur (millions F)	Tonnage (T)	Valeur (millions F)	
Guadeloupe					
Total	751 473	2 539,7	297 980	482,09	19 %
Métropole	452 117	1 824,9	194 641	353,32	19 %
Martinique					
Total	902 263	2 869,9	393 155	566,88	20 %
Métropole	224 301	1 809,4	134 846	293,61	16 %
Réunion					
Total	945 711	3 305	298 192	594,13	18 %
Métropole	230 378	2 073,6	223 285	442,18	21 %
Guyane					
Total	273 256	1 067,1	50 295	70,5	7 %
Métropole	53 230	67 676,3	13 621	24,7	4 %
D.O.M.					
Total	2 872 703	9 781,7	1 039 622	1 713,60	24 %
Métropole	960 026	6 389,2	566 393	1 113,81	17 %
Part de la métropole (%)	33 %	65 %	54 %	65 %	—

Le taux de couverture des échanges se dégrade d'année en année. Il est passé de 28 % à la Guadeloupe en 1976 à 19 % en 1979. En Martinique, ce taux était de 30 % en 1976 et de 20 % en 1979. A la Réunion, le taux de couverture est passé de 21 % en 1976 à 18 % en 1979. Seule, la Guyane a légèrement augmenté son taux de couverture (5 % en 1976, 7 % en 1979).

La stagnation économique entraîne aussi bien évidemment un taux de chômage élevé. Pour faire face à ces difficultés, le troisième

pacte national pour l'emploi s'est appliqué dans les D.O.M. Les résultats sont donnés dans le tableau ci-dessous :

3^e PACTE NATIONAL POUR L'EMPLOI

Période juillet 1979 - juin 1980

	GUA.	MART.	GUY.	REU.	TOTAL
Embauches avec exonération partielle des charges sociales	155	190	47	749	1 141
Contrats apprentissage ...	339	700		58	1 097
Contrats emploi formation	112	139	9	970	1 230
Stages pratiques en entreprises	215	150	20	880	1 265
Stages d'insertion professionnelle	60	72	42	85	259
Prime pour création d'un premier emploi dans les entreprises artisanales	11	1	8	6	26

Malgré cela, le taux de chômage reste excessivement élevé : 25,64 % à la Réunion, 21,41 % à la Martinique, 23,80 % à la Guadeloupe et 9,56 % en Guyane.

L'indemnisation des chômeurs a eu pendant longtemps une forme particulière dans les D.O.M.

Le décret n° 80-169 du 27 février 1980 étendant aux D.O.M. le régime métropolitain d'indemnisation du chômage a fait l'objet d'une procédure conventionnelle.

Aujourd'hui, après une série de réunions, les partenaires sociaux ont signé l'ensemble des accords relatifs à l'application du nouveau régime d'indemnisation du chômage qui a donc pu être mis en place à partir du 1^{er} septembre 1980. L'alignement complet sur le régime de la métropole devrait être réalisé avant le 1^{er} janvier 1984 au plus tard.

Le nombre total de travailleurs qui ont pu être employés sur les

chantiers de développement et la durée de leur emploi en 1979 et lors du premier semestre 1980 est décrit dans le tableau ci-dessous :

	1979		1 ^{er} semestre 1980	
	Nombre de travailleurs	Durée moyenne	Nombre de travailleurs	Durée moyenne
Guadeloupe	992	90 jours	655	90 jours
Guyane	508	4 jours	348	7 jours
Martinique	2 287	17 jours	1 583	19 jours
Réunion	12 204	24 jours	8 094	29 jours

Le projet de budget 1981 du Ministère du Travail prévoit un crédit de 62 880 000 F au titre des chantiers de développement. Le décret n° 80-169 du 27 février 1980 indique (art. 8) que le régime des chantiers de développement sera maintenu jusqu'à la mise en place des allocations du régime métropolitain.

D. — L'effort budgétaire en faveur des D.O.M. en 1981

Votre rapporteur ne souhaite pas faire un examen exhaustif des crédits destinés aux D.O.M. car celui-ci a été fait dans le rapport de la Commission des Finances. Cependant, pour juger la politique que le Gouvernement compte mener en 1981, il est nécessaire de connaître quelques grandes données financières. Pour ce faire, il faut à la fois étudier les dotations budgétaires du Secrétariat d'Etat et celles inscrites dans les divers ministères techniques qui interviennent dans les D.O.M.

1. — *Le budget du Secrétariat d'Etat*

La présentation des crédits du Secrétariat d'Etat est modifiée cette année. Le budget pour 1981 est un document unique aux D.O.M. et aux T.O.M., comprenant une section commune, une section Départements d'Outre-Mer et une section Territoire d'Outre-Mer. Cette réforme fait suite à une réorganisation du Secrétariat d'Etat intervenue en octobre 1979, qui a créé la Direction des Affaires politiques, administratives et financières de l'Outre-Mer et la Direction des Affaires économiques, sociales et culturelles de l'Outre-Mer.

En ce qui concerne les départements d'Outre-Mer l'évolution du budget du Secrétariat d'Etat est le suivant :

	1980	1981	Evolution
Dépenses ordinaires			
Section commune (D.O.M. + T.O.M.)	306 887 560	318 983 823	+ 3,9 %
Section D.O.M. Titre IV (Interventions publiques (D.O.M.)	108 893 550	110 795 957	+ 1,7 %
Dépenses FIDOM			
Crédits de paiement	275 130 000	295 350 000	+ 7,3 %
Autorisations de programme	282 675 550	291 710 000	+ 3,2 %

La diminution des crédits en francs constants est donc importante. Certes, le Secrétariat d'Etat ne devrait plus avoir de tâches de gestion directe. Son rôle doit consister maintenant à animer et à coordonner les différentes actions menées par les administrations intéressées. On peut craindre cependant que la diminution continuelle des moyens du Secrétariat d'Etat réduise fortement ses possibilités d'établir une politique efficace.

Grâce à un amendement adopté par l'Assemblée nationale, la subvention au fonds d'investissement des Départements d'Outre-Mer répartie pour moitié entre la section générale et la section départementale, a été fixée à 291,46 millions de francs pour les autorisations de programme.

2. — *Les crédits des ministères techniques*

La diminution des dotations du Secrétariat d'Etat n'est malheureusement pas compensée par un accroissement de l'intervention des ministères techniques dans les D.O.M., comme le montrent les tableaux suivants :

**RÉCAPITULATION GÉNÉRALE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER
CONSACRÉ AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

(En millions de francs)

	1980				1981			
	Crédits de paiement			Autorisations de programme	Crédits de paiement			Autorisations de programme
	Gestion des services	Crédits affectés	Total des C.P.		Gestion des services	Crédits affectés	Total des C.P.	
I. DÉPENSES CIVILES								
Agriculture.....	0,929	232,807	233,736	84,667	0,984	226,773	227,757	78,234
Anciens combattants.....	»	34,706	34,706	—	»	37,601	37,601	—
Culture et communication.....	2,995	6,017	9,012	3,963	3,250	7,075	10,325	4,880
Départements d'outre-mer.....	8,554	470,865	479,419	274,528	9,623	469,794	479,417	291,710
Economie et budget :								
I. Charges communes.....	»	430,755	430,755	—	»	515,755	515,755	—
III. Economie.....	1,308	21,711	23,019	—	1,562	27,294	28,856	—
IV. Budget.....	»	301,146	301,146	4,225	»	331,018	331,018	800
Education.....	»	3 104,626	3 104,626	189,960	»	3 550,010	3 550,010	182,500
Universités.....	»	55,895	55,895	2,847	»	54,066	54,066	2,353
Environnement et cadre de vie.....	1,044	466,909	467,953	341,100	1,120	463,631	464,751	351,060
Commerce et artisanat.....	»	2,428	2,428	1,150	»	4,765	4,765	2,450
Intérieur.....	0,420	205,640	206,060	11,460	0,480	228,038	228,518	—
Justice.....	»	118,105	118,105	5,522	»	148,869	148,869	15,745
Jeunesse et sports.....	»	81,777	81,777	11,900	»	88,928	88,928	11,900
Services du Premier ministre :								
I. Services généraux.....	»	27,335	27,335	3,100	»	28,700	28,700	3,100
Transports :								
I. Section commune.....	»	»	»	—	»	»	»	—
II. Aviation civile.....	3,432	113,887	117,319	31,043	3,798	114,894	118,692	20,681
III. Marine marchande.....	0,289	146,084	146,373	44,773	0,329	149,682	150,011	43,508
IV. Transports intérieurs.....	»	78,339	78,339	79,356	»	92,887	92,887	24,160
Travail et santé :								
I. Section commune.....	»	1,078	1,078	—	»	1,078	1,078	—
II. Travail et participation.....	»	214,114	214,114	3,200	»	242,439	242,439	3,200
III. Santé et famille.....	»	1 593,241	1 593,241	46,775	»	1 759,456	1 759,456	46,775
Postes et télécommunications.....	16,110	711,937	728,047	284,449	18,510	896,200	914,710	(hypothèse) 256,931
Totaux (1).....	35,081	8 419,402 (1)	8 454,483 (1)	1 424,012	39,656	9 438,953 (1)	9 478,609 (1)	1 339,987

(1) Non compris dotation globale de fonctionnement : 1980... 732 ; 1981... 862.

**RÉCAPITULATION GÉNÉRALE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER
CONSACRÉ AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

(En millions de francs)

	1980				1981			
	Crédits de paiement			Autorisations de programme	Crédits de paiement			Autorisations de programme
	Gestion des services	Crédits affectés	Total des C.P.		Gestion des services	Crédits affectés	Total des C.P.	
II. DÉPENSES MILITAIRES								
<i>Départements d'Outre-Mer</i>	»	151,039	151,039	8,147	»	147,410	147,410	7,000
Défense :								
Section commune.....	»	100,519	100,519	20,876	»	83,815	83,815	18,755
Service gendarmerie.....	»	276,916	276,916	13,566	»	321,095	321,095	35,850
Section air.....	»	51,249	51,249	1,452	»	58,594	58,594	7,600
Section forces terrestres.....	8,884	325,606	334,490	25,630	9,772	370,013	379,785	28,780
Section marine.....	»	71,770	71,770	4,369	»	115,109	115,109	4,814
Section des essences.....	»	0,481	0,481	0,060	»	0,621	0,621	0,150
Totaux.....	8,884	977,580	986,464	74,100	9,772	1 095,657	1 106,429	102,949

Si l'on peut se fier aux prévisions de dépenses faites par les différents Ministères au profit des D.O.M., celles-ci s'élèveraient donc en 1981 à 10,6 milliards contre 9,4 en 1980, soit une augmentation de 12,7 % en francs courants et une légère diminution en francs constants. On peut particulièrement regretter que les crédits de transport ne progressent pas et que ceux inscrits au titre du Ministère de l'Agriculture et à celui de l'Environnement et du Cadre de Vie soient en diminution. Enfin, il est particulièrement étonnant que le Ministère de l'Industrie n'apporte aucun concours aux D.O.M. Les autorisations de programme diminuent de plus de 20 % en francs constants (compte non tenu des dépenses militaires).

Il semble donc que l'austérité qui a régné lors de l'établissement du budget de 1981 ait particulièrement touché les D.O.M. On ne peut que regretter cette évolution qui est en contradiction avec l'importance et l'urgence des besoins de ces départements. Entre 1975 et 1980, les dépenses du budget de l'Etat outre-mer ont connu une progression annuelle moyenne de 16 % en valeur et de 6 % en volume. On peut craindre que ce rythme, pourtant minimal ne puisse être maintenu. Ceci est particulièrement préoccupant car l'économie de ces départements est de plus en plus dépendante des transferts publics.

Les projections de l'INSEE ont montré qu'il y a un lien étroit entre la croissance économique et le volume des transferts publics. C'est ainsi qu'à la Réunion, où le sucre représente plus de 80 % des exportations, une variation de 10 % de la production sucrière ne se traduit dans le modèle utilisé que par une variation de 0,4 % de la production intérieure brute du département. Il sera nécessaire que le Gouvernement s'engage à faire bénéficier les populations d'Outre-Mer d'une progression des dépenses publiques supérieures à la moyenne nationale afin de tenir compte de la volonté maintes fois affirmée de poursuivre un rattrapage du niveau de vie métropolitain.

III. — LE DIFFICILE PROBLÈME DES MIGRATIONS

Votre Rapporteur aurait souhaité vous présenter une étude complète sur le délicat problème des migrations. Cependant, les difficultés qu'il a rencontrées à recueillir des renseignements et le caractère incomplet des réponses qu'il a obtenues ne permettent pas d'établir un véritable constat des mouvements de population entre les D.O.M. et la métropole.

L'an dernier, votre Rapporteur avait également rencontré des difficultés pour étudier de façon approfondie les problèmes de l'éducation. Il serait vivement souhaitable que les rapporteurs puissent traiter totalement une question particulière. Tant que le Secrétariat d'Etat ne pourra pas fournir les éléments nécessaires à cette étude, le contrôle du Parlement sur l'action du Gouvernement ne sera pas réel.

A. — Les migrations vers les D.O.M.

Jusqu'à ce jour, la réglementation de l'émigration dans les D.O.M. est restée celle d'avant-guerre. Depuis qu'au terme de la loi du 10 janvier 1980 la législation française applicable à l'entrée et au séjour des étrangers en métropole a été étendue aux D.O.M., la réglementation correspondante est en voie d'extension (les décrets sont en préparation).

La population étrangère est variable selon les départements. Officiellement, il y a 1 747 étrangers à la Réunion, 1 525 à la Martinique, 4 263 en Guadeloupe. Il faut ajouter un certain nombre d'immigrants clandestins à ce chiffre. En Guyane, par contre, le nombre d'étrangers est fort important. En août 1980, il était officiellement de 10 879 personnes. Compte tenu de l'immigration clandestine, on peut estimer que le chiffre réel d'étrangers est de 15 000 personnes. Ce nombre est très important, si l'on considère que la population de la Guyane est de 62 000 personnes. Certaines personnes sur place se demandent même si l'importance de la colonie étrangère n'est pas due à des calculs politiques de la part de l'administration.

Une part importante de la population non autochtone vient de métropole. Cette migration qui pose de nombreux problèmes est essentiellement alimentée par la fonction publique. En effet sur les 47 000 agents de l'Etat servant dans les D.O.M. 5 443 sont originaires de métropole. Le Secrétariat d'Etat n'a pas pu nous préciser quels emplois étaient tenus par ces fonctionnaires métropolitains. Cependant il est certain que la plupart d'entre eux ont des postes de responsabilité et d'encadrement. Le mode de rémunération de ces fonctionnaires pose un problème. Il est difficile de connaître le traitement exact, toutes primes comprises d'un fonctionnaire affecté dans les D.O.M. Il est certain que sa rémunération est au moins augmentée de 50 %, voire parfois même doublée lorsqu'il accepte un emploi Outre-Mer.

La distorsion entre le niveau des traitements de la fonction publique et celui des salaires du secteur privé constitue de toute évidence un handicap à la diversification des activités économiques. Il est cependant bien clair que cette question doit être traitée globalement. Il importe donc d'engager simultanément une action progressive de revalorisation des salaires du secteur privé en majorant par étapes le taux du S.M.I.C. et de moduler les majorations de traitements de la fonction publique à l'écart effectif entre le coût de la vie dans les D.O.M. et celui de la métropole.

B. — L'émigration vers la métropole

Comme nous l'avons indiqué, les créations d'emplois dans les D.O.M. restent très insuffisantes face à l'ampleur des besoins. Au cours du VII^e Plan, 500 à 1 000 emplois ont été créés par an alors que 3 500 postes de travail étaient supprimés chaque année dans l'agriculture et que 30 000 jeunes par an arrivaient sur le marché du travail ; une partie importante a donc été contrainte d'émigrer. A l'avenir, la situation ne se modifiera pas ; les restrictions budgétaires de l'Etat ne favoriseront pas l'emploi dans le secteur public ; les entreprises privées auront de plus en plus recours à une organisation plus productive et économe en main d'œuvre pour maintenir une compétitivité malgré l'évolution inéluctable des salaires. Il est donc probable que la migration des originaires des D.O.M. vers la métropole ne cessera de s'amplifier.

Les 7 286 migrations « organisées » en 1979 se répartissent comme suit :

	Guedeloupe		Guyane		Martinique		Réunion		Total	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
Formations AFPA et autres établissements										
• en provenance directe des D.O.M.....	144	61	21	—	173	66	1 108	295	1 446	422
• militaires après démobilisation en métropole.....	285	—	—	—	288	—	564	—	1 137	—
Placements directs										
• en provenance directe des D.O.M.....	86	122	10	3	55	123	233	432	384	680
• militaires après démobilisation en métropole...	195	2	6	—	131	—	303	1	635	3
Implantations de travailleurs.....	710	185	37	3	647	189	2 208	728	3 602	1 105
Regroupements Familiaux	241	250	13	23	274	297	660	821	1 188	1 391
RÉCAPITULATION..	951	435	50	26	921	486	2 868	1 549	4 790	2 496

La répartition des emplois procurés aux migrants en 1979 a été la suivante :

— Placements masculins	%
• Industrie.....	35
• Bâtiment et travaux publics.....	36
• Emplois administratifs.....	19
• Divers.....	10
— Placements féminins	
• Emplois hospitaliers et de collectivités.....	24
• Emplois administratifs.....	22
• Emplois de maison.....	30
• Industrie.....	16
• Divers.....	8

L'administration n'a pas pu communiquer à votre rapporteur des précisions quant à la qualification des postes occupés par les Antillais ou les Réunionnais. Cependant, le seul intitulé des rubriques ci-dessus

laisse suggérer qu'il s'agit de travaux peu qualifiés. Cela prouve que ces travailleurs ne viennent en métropole que contraints par le chômage qui règne Outre-Mer et que leur niveau de formation générale et technique est peu élevé.

Par rapport aux années précédentes, le mouvement de migration contrôlée accuse un recul sans cesse croissant :

1975	:	11 311
1976	:	11 144
1977	:	11 074
1978	:	10 346
1979	:	7 286
1980	:	6 000 à 6 500

En contre-partie, la migration individuelle peut être estimée à environ 10 000 personnes par an : 8 000 au départ des Antilles, 2 000 au départ de la Réunion.

Pendant longtemps, le bureau des migrations pour les Départements d'Outre-Mer (BUMIDOM) était l'organisme qui canalisait et organisait les mouvements migratoires. Depuis l'implantation de l'A.N.P.E. dans les D.O.M., le BUMIDOM a cessé d'assurer la sélection et le placement des travailleurs de ces départements venus s'établir en métropole.

Il a gardé compétence en ce qui concerne :

— les admissions en F.P.A. et dans les établissements de formation professionnelle ne relevant pas de l'A.F.P.A. ;

— l'aide à la promotion sociale des travailleurs ;

— la préparation et la préformation professionnelle des candidats écartés lors des examens sélectifs qui sont susceptibles d'être placés dans le circuit de la formation après un stage axé sur le rattrapage scolaire et le dégrossissage manuel ;

— l'implantation des militaires désirant s'établir en métropole après y avoir effectué leur service national ;

— les regroupements familiaux ;

— la constitution des dossiers, la mise en route, l'accueil et le transit de tous les migrants ;

— le suivi social des migrants implantés.

Enfin, considérant l'existence d'une forte migration spontanée qui se développe notablement depuis 2 ou 3 ans et qui occasionne de sérieux problèmes sociaux, le BUMIDOM, en fonction de ses moyens, élargit progressivement son action sociale en faveur de cette catégorie de migrants.

Pour réaliser ces objectifs, le BUMIDOM dispose :

- de services Outre-Mer, en Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion ;
- de services métropolitains, à Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Tours, Nantes, Rouen, Lille, Nancy et Mulhouse ;
- de 5 centres de préformation et préparation professionnelle :
 - le centre féminin de Crouy-sur-Ourcq,
 - le centre masculin de Lyon,
 - le centre masculin de Marseille,
 - le centre masculin de Cassan, ouvert fin 1978,
 - le centre masculin de Montsinery.

Le BUMIDOM s'était efforcé de compenser partiellement la diminution des placements directs en encourageant les démobilisations, en métropole, d'appelés venus y affecter leur service national et en obtenant un nombre croissant de places dans les Centres de Formation Professionnelle.

La société d'Etat avait également entrepris l'élargissement du potentiel d'accueil et de formation de ses propres centres de préparation professionnelle qui reçoivent des candidats inaptes à une F.P.A., mais susceptibles d'être amenés au niveau de cette formation.

Malheureusement, les progrès enregistrés dans ces trois domaines ont cessé en 1980.

En effet, le nombre des démobilisations en métropole a sensiblement diminué (1 354 au 31 août 1979 — 1 040 au 31 août 1980) et les admissions en centres métropolitains de formation ont été freinées par l'application de dispositions des décrets de mars 1979 sur les indemnités de stages qui ont été ramenées de 90 % à 25 % du SMIC pour la plupart des stagiaires D.O.M.

Eloignés de leurs familles et ne pouvant plus faire face à leurs dépenses d'entretien, des stagiaires ont abandonné tandis que de nom-

breux candidats retiraient leurs demandes. Par ailleurs, une circulaire de l'A.F.P.A. en date du 25 février 1980 a supprimé la priorité qui était précédemment accordée aux jeunes gens des Départements d'Outre-Mer sortant des centres de préformation.

C'est ainsi que les admissions en F.P.A. qui concernent 957 personnes au 31 août 1979 n'en concernaient plus que 794 au 31 août 1980.

Les causes de ce fléchissement de la migration organisée sont de trois ordres. En premier lieu, la conjoncture économique en métropole des dernières années a rendu plus difficile le recrutement de travailleurs originaires des Départements d'Outre-Mer. Par ailleurs, l'abaissement du prix du transport aérien entre les Antilles et la métropole facilite la migration individuelle. Enfin, les effets de récession sur la migration ont été observés depuis la conclusion de la convention qui a transféré, en 1975 à l'A.N.P.E., les attributions précédemment dévolues au BUMIDOM en matière de sélection et de placement des migrants.

L'A.N.P.E. n'obtient pas les mêmes résultats que le BUMIDOM sans doute parce qu'il ne s'agit pas comme c'est le cas de la société d'Etat, d'un organisme orienté spécifiquement vers le placement des originaires des D.O.M. en métropole. La diminution de la migration aidée par les Pouvoirs publics se traduit par un accroissement de la migration « sauvage » et par une progression du chômage des jeunes travailleurs candidats à un premier emploi.

Parallèlement en métropole, le milieu migrant a sensiblement évolué. Il est très sensible aux difficultés rencontrées par la plupart des migrants « sauvages ». Endettés, sans logement, sans emploi, ces arrivants qui sont souvent séparés de leurs familles, sont à la charge de parents ou d'amis déjà implantés en métropole. Ils finissent, dans de nombreux cas, par accepter des emplois sous-payés, non déclarés à la Sécurité sociale, et constituent un sous-prolétariat.

On voit apparaître une délinquance D.O.M. inconnue il y a encore quelques années. Toute la collectivité D.O.M., estimée à 450 000 personnes, est préoccupée par cette évolution qui ternit l'image de marque d'une migration située dans une perspective de promotion sociale.

Il est donc urgent que le Gouvernement mette en place les moyens nécessaires à la bonne intégration en métropole de ces Français d'Outre-Mer, tout en leur permettant de conserver leur patrimoine culturel.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des Affaires économiques et du Plan a examiné ce rapport lors de sa réunion du mercredi 29 octobre 1980.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du Rapporteur, M. Charles-Edmond LENGLET a insisté sur la nécessité d'améliorer la desserte aérienne et maritime de Saint-Pierre et Miquelon, en créant un port en eaux profondes et en modernisant les équipements aéronautiques.

M. Michel CHAUTY s'est associé à ces propos et a ajouté que les problèmes d'accès à la ressource que connaissent les pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon étaient dûs en grande partie au statut départemental de ces îles.

Au cours d'une séance ultérieure tenue le jeudi 30 octobre 1980, et à la suite de l'audition de M. Paul DIJOU, Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur (Départements et Territoires d'Outre-Mer), la Commission a examiné et approuvé les conclusions de M. Bernard PARMANTIER tendant à demander qu'une concertation régulière soit organisée entre le Secrétariat d'Etat et les Rapporteurs.

Sous réserve de cette observation, la Commission a décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat les dispositions du projet de loi de finances pour 1981 relatives aux Départements d'Outre-Mer.