

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XXII

OUTRE-MER

Par M. Rodolphe DÉsirÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Louis Moinard, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Xavier Dugoin, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Edmond Lauret, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 et 89 (annexe n° 34) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE - PANORAMA DES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER	6
I. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE PRÉOCCUPANTE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	7
A. LA MARTINIQUE : UNE CROISSANCE SOUTENUE PAR LA DEMANDE INTÉRIEURE, MAIS MARQUÉE PAR LA PRUDENCE DES ENTREPRISES	7
1. <i>L'activité des principaux secteurs économiques a globalement progressé</i>	7
2. <i>Une dégradation des indicateurs sociaux</i>	9
3. <i>Une légère amélioration de la balance commerciale</i>	10
B. LA GUADELOUPE : UNE SITUATION ÉCONOMIQUE DÉGRADÉE	10
1. <i>Une détérioration de l'activité des principaux secteurs de l'activité économique</i>	11
2. <i>L'aggravation du chômage se poursuit</i>	12
3. <i>La dégradation du solde commercial</i>	12
C. LA GUYANE : DES RÉSULTATS MITIGÉS EN 1998	13
1. <i>Des résultats contrastés pour les principaux secteurs économiques</i>	13
2. <i>Des indicateurs sociaux dégradés</i>	14
3. <i>Une dégradation du solde commercial</i>	14
D. LA RÉUNION : UNE AMÉLIORATION CONTINUE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE	15
1. <i>Des résultats encourageants pour la plupart des secteurs économiques, hormis en agriculture</i>	15
2. <i>Des signes d'amélioration sur le marché du travail</i>	17
3. <i>Une détérioration de la balance commerciale</i>	18
E. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON : VERS UN CERTAIN REDRESSEMENT	19
1. <i>La normalisation progressive des rapports franco-canadiens en matière de pêche</i>	19
2. <i>Une certaine reprise de l'activité économique dans le secteur de la pêche</i>	20
II. QUELQUES SIGNES D'AMÉLIORATION DANS LES TERRITOIRES ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	22
A. LA NOUVELLE CALÉDONIE : UN BILAN ÉCONOMIQUE LÉGÈREMENT POSITIF	23
1. <i>La mise en place d'un cadre institutionnel rénové</i>	23
2. <i>Une activité économique pénalisée par la crise du nickel et celle du sud-est asiatique</i>	24
3. <i>Une dégradation du marché de l'emploi</i>	26
B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : LA POURSUITE DE LA CROISSANCE	26
1. <i>Une évolution institutionnelle très largement engagée</i>	26
2. <i>Une conjoncture économique bien orientée</i>	28
C. MAYOTTE : UNE SITUATION ÉCONOMIQUE EN DEMI-TEINTE	30
D. WALLIS-ET-FUTUNA : UNE ÉCONOMIE SOUTENUE PAR LES TRANSFERTS PUBLICS	32

DEUXIÈME PARTIE - UN BUDGET DE L'OUTRE-MER EN LÉGÈRE PROGRESSION, QUI NE FAVORISE PAS SUFFISAMMENT L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF	34
A. L'ACTION EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LA MISE EN ŒUVRE DU STATUT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE.....	35
B. L'ACTION EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION SOCIALE.....	37
1. <i>La reconduction des moyens du Fonds pour l'Emploi dans les DOM (FEDOM)</i>	37
a) Bilan du FEDOM pour 1999.....	38
b) La répartition des crédits du FEDOM pour 2000	40
2. <i>Mise en œuvre du plan Emploi-jeunes</i>	40
3. <i>Le bilan du volet insertion du revenu minimum d'insertion</i>	42
a) Le bilan financier.....	42
b) La réforme des agences d'insertion.....	43
4. <i>La prolongation du dispositif d'exonération de cotisations patronales</i>	44
a) Rappel du mécanisme prévu par la loi du 25 juillet 1994	44
b) La prolongation du dispositif à travers l'article 72 du projet de loi de finances pour 2000	45
5. <i>La reconduction des dispositifs pour l'emploi dans les territoires et collectivités d'outre-mer et le financement de l'action sociale et culturelle</i>	46
C. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR L'AIDE AU LOGEMENT.....	47
1. <i>Contexte général</i>	47
2. <i>Des moyens supplémentaires pour l'aide au logement</i>	47
3. <i>L'impact des mesures fiscales prises en faveur du logement</i>	48
D. UN RENFORCEMENT DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	50
1. <i>Le bilan des contrats de plan Etat-régions</i>	50
a) Bilan du XI ^{ème} contrat de plan pour les départements et collectivités territoriales.....	50
b) Bilan des contrats de plan et de développement dans les territoires d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.....	53
c) Les perspectives des contrats de développement dans le XII ^e plan.....	54
2. <i>L'augmentation des ressources du Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM)</i>	55
a) Bilan du FIDOM pour 1999.....	55
b) L'augmentation des crédits du FIDOM pour 2000.....	56
3. <i>La progression des ressources du Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES)</i>	57
a) Bilan du FIDES pour 1999.....	57
b) La progression des crédits du FIDES pour 2000.....	58
E. LA RECONNAISSANCE DE LA SPÉCIFICITÉ DE L'OUTRE-MER DANS LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE.....	59
1. <i>La réforme des fonds structurels annoncée dans l'Agenda 2000</i>	59
2. <i>Les incertitudes sur le dénouement du conflit commercial de la banane</i>	61
a) Rappel du contexte	61
b) La nouvelle condamnation de l'OCM banane.....	62
c) Le plan national d'aide d'urgence	63
F. L'INSUFFISANCE DES MESURES ORIENTÉES VERS L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF OUTRE-MER.....	64
1. <i>Rappel du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement</i>	64
2. <i>Le rapport sur le bilan de l'application du dispositif de défiscalisation des investissements outre-mer</i>	65

3. *Les dangers du statu-quo* 66

Mesdames, Messieurs,

Malgré des statistiques qui se veulent encourageantes sur l'activité économique de l'outre-mer, la situation des départements d'outre-mer se dégrade et devient explosive sur le plan social. L'année s'est caractérisée par la multiplication de conflits sociaux longs et parfois violents.

30 % de la population est au chômage, 15 % vit du revenu minimum d'insertion, le nombre d'interdits bancaires continue de progresser fortement et l'indice de confiance des entreprises est en baisse continue.

Lors de son récent voyage aux Antilles, le Premier ministre a pu prendre la mesure de cette situation et des attentes fortes des élus locaux, toutes tendances confondues. Il s'est engagé sur l'adoption, en 2000, d'un projet de loi d'orientation pour les départements d'outre-mer, qui comprendrait deux volets : une réforme institutionnelle donnant plus de pouvoirs aux élus, et des mesures économiques et sociales visant à assurer le développement des DOM.

Sur ce deuxième point, il conviendra assurément d'être ambitieux et novateur, pour essayer de rendre les économies domiennes viables, car les solutions appliquées jusqu'à présent ne servent qu'à maintenir l'économie de l'outre-mer « sous assistance respiratoire ». Il faut sortir de la spirale infernale d'un accroissement des transferts publics qui soutient la consommation des ménages sans pallier à l'insuffisance de fonds propres des entreprises locales, pour permettre à celles-ci de se développer et de répondre à la demande.

S'agissant des territoires et pays d'outre-mer, dont la spécificité est chaque année plus grande compte tenu des évolutions institutionnelles majeures qu'ils connaissent, il faut souligner, malgré la persistance de leurs difficultés économiques, les signes d'une amélioration structurelle de leur croissance.

Dans ce contexte, le budget de l'outre-mer apparaît comme un budget d'attente, avec des aspects positifs concernant l'engagement de l'Etat au travers des contrats de plan, même si celui-ci ne soutient pas suffisamment l'investissement productif.

PREMIÈRE PARTIE

PANORAMA DES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Dans son rapport annuel sur la situation économique des départements d'outre-mer, l'Institut d'émission d'outre-mer semble indiquer que l'activité économique en 1998 était plutôt bien orientée ; **mais le rapport souligne surtout la dégradation très forte de la situation de l'emploi, l'augmentation du nombre des interdits bancaires, ainsi que la progression des bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion (RMI), ce qui témoigne de la dégradation générale du climat social.**

Les analyses récentes proposées à l'occasion du déplacement du Premier ministre dans les Antilles, en octobre 1999, soulignent le caractère explosif de la situation de l'outre-mer : une production locale inexistante, une chute importante des exportations, mais une consommation des ménages très forte permise par d'importantes facilités de crédits à la consommation, ainsi que par le pouvoir d'achat des fonctionnaires bénéficiaires de surrémunérations.

L'activité économique de l'outre-mer reste donc largement tributaire de la métropole, mais ces transferts publics de plus en plus importants n'arrivent plus à endiguer la dégradation du climat social.

TRANSFERTS PUBLICS ET PRIVÉS

en millions de francs

	1995	1996	1997	1998
Transferts publics nets (vers les DOM)	33 883	35 865	39 000	36 458
Transferts privés nets (vers la métropole)	-33 632	-35 257	-38 513	-34 848
Solde transferts nets	251	608	487	1 610

Source : Institut d'émission des départements d'outre-mer

S'agissant des territoires d'outre-mer, le rapport relève d'assez fortes divergences d'évolution entre les économies des différentes entités, notamment à cause de la crise mondiale du nickel pour la Nouvelle-Calédonie. Les résultats positifs constatés restent majoritairement dus au niveau

satisfaisant de la commande publique, mais il n'en faut pas moins souligner que les performances économiques s'améliorent, comme en atteste le climat social.

I. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE PRÉOCCUPANTE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

A. LA MARTINIQUE : UNE CROISSANCE SOUTENUE PAR LA DEMANDE INTÉRIEURE, MAIS MARQUÉE PAR LA PRUDENCE DES ENTREPRISES

En 1998, l'économie du département s'inscrit dans un cycle apparent de croissance, très largement soutenu par la reprise de la consommation des ménages à l'issue de la crise de la banane. Mais cette progression dissimule des disparités sensibles si on en juge par l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, des bénéficiaires du RMI et des chômeurs de longue durée.

A contrario, le comportement des chefs d'entreprises reste caractérisé par une très grande prudence, en raison de la forte concurrence des importations, des effets des conflits sociaux et des inquiétudes quant à l'avenir de mécanismes protecteurs tels que le régime de défiscalisation, l'octroi de mer et les mécanismes européens de soutien en agriculture.

1. L'activité des principaux secteurs économiques a globalement progressé

● En matière agricole, la valeur de la production agricole finale s'élève à 1.941,7 millions de francs en 1997, **en hausse importante pour la deuxième année consécutive (+ 15,9 % après + 7,3 % en 1996).**

Ceci résulte encore pour l'essentiel de la croissance de la valeur du produit banane. Ainsi, en 1997, les exportations ont-elles fortement progressé (271.112 tonnes contre 249.733 tonnes en 1996). Mais les exportations ont à nouveau diminué en 1998 en raison d'une grève des ouvriers agricoles en décembre 1998 et janvier 1999. De plus, la bonne tenue des cours, enregistrée en 1997 et 1998 a permis de masquer les difficultés économiques des exploitations, mais en 1999 celles-ci sont à nouveau confrontées à de graves

problèmes de trésorerie, compte tenu de l'important sur-approvisionnement du marché européen au printemps et des menaces pesant sur l'OCM banane.

Malgré l'augmentation de la quantité de canne livrée, la production de sucre locale a baissé de 10 % pour s'établir à 6.534 tonnes. La production globale de rhum a légèrement baissé en 1998, pour atteindre 68.716 hectolitres, soit - 1,9 %, mais les ventes vers la métropole ont enregistré une hausse sensible qui résulte notamment de l'impact positif de l'appellation d'origine contrôlée attribuée en novembre 1996, mieux relayée par des campagnes de communication menées par l'interprofession et par les opérations de promotion réalisées par les sociétés de négoce et de distribution.

En 1997, les productions vivrières fruitières et florales -autres que banane, canne à sucre, ananas-, représentent 25 % de la production agricole finale, contre 29 % en 1996 et 36 % en 1995. Ce type de production reste très gravement menacé par la concurrence de pays tiers -Caraïbes, pays d'Amérique centrale- dont les coûts de main d'œuvre sont moins onéreux et qui bénéficient d'accords commerciaux privilégiés avec l'Union européenne.

- Après l'amélioration constatée en 1997, qui s'explique pour partie par la tenue des élections régionales, l'activité du bâtiment a légèrement diminué en 1998, surtout dans le secteur des grands chantiers et des travaux publics.

- L'activité touristique continue de progresser, puisque la dépense touristique totale a augmenté de 3,9 % par rapport à 1997 pour s'établir à 1.691 millions de francs.

Le nombre de touristes de séjour continue de progresser -550.000 contre 513.000 en 1997- mais on constate un net recul de la durée moyenne de séjours (3, 6 jours, contre 4 en 1997). Plusieurs faits ont contribué également à ternir l'image de marque de la Martinique en 1998, notamment en raison de la persistance de conflits sociaux durs comme celui du Club Méditerranée de Saint-Anne en novembre 1998. **S'agissant du tourisme de croisière, qui représente 400.000 personnes, on constate une certaine désaffection à l'égard de la Martinique au profit des autres îles des Caraïbes, se traduisant par une diminution du nombre d'escales de paquebots. Sur les sept premiers mois de 1999, le nombre de croisiéristes a reculé de 27 % et le nombre des escales de 10 % par rapport à la même période en 1998 ;** mais cette forme de tourisme ne représente que 3 % des dépenses touristiques en Martinique.

En revanche, le tourisme de plaisance, qui attire une clientèle aux origines géographiques très diversifiées, a connu une certaine reprise en 1998 (+ 4,1 % avec 44.100 plaisanciers en 1998), ce qui a eu des effets bénéfiques sur l'activité locale (commerce de proximité, entretien des bateaux, location d'anneaux).

- Le secteur industriel contribue pour 10,9 % à la valeur ajoutée brute de la Martinique, avec un chiffre d'affaires global évalué à 5,4 milliards de francs. Ce secteur a bénéficié des dispositifs fiscaux favorables issus des lois « Pons » ou « Perben » pour moderniser leurs équipements. Le secteur artisanal reste lui aussi dynamique, même si les immatriculations au Répertoire des métiers diminuent en 1997. Il faut noter que c'est le secteur industriel qui a été le plus atteint par le conflit social survenu dans le port de Fort de France à partir de fin novembre 1998.

- S'agissant du secteur bancaire, **votre rapporteur pour avis se félicite du plan de sauvetage du Crédit martiniquais, annoncé fin octobre 1999 par le premier ministre. Il était, en effet, impensable que cette banque disparaisse, compte tenu de son importance pour le développement économique de l'île et, plus largement, des Antilles :**

- les activités « saines » de la banque d'outre-mer vont être reprises par la Bred-Banques populaires, ce qui permet à celle-ci d'ajouter 14 agences en Martinique, 4 agences en Guadeloupe et 2 en Guyane à son propre réseau, déjà constitué de 17 agences dans l'espace « domien », et de renforcer ainsi son implantation outre-mer ;

- les créances douteuses, qui atteignent 1 à 1,2 milliard de francs vont être prises en charge « à titre préventif » par le Fonds de garantie des dépôts (FGD) institué par la loi épargne et sécurité financière.

2. Une dégradation des indicateurs sociaux

- **Paradoxalement, en dépit d'une évolution satisfaisante du volume d'activité des entreprises, les chiffres de l'emploi se sont fortement dégradés.** Le nombre de demandeurs d'emplois s'établit à 49.993 fin décembre 1998, soit une hausse de 11,3 % sur un an. Ainsi, le taux de chômage dépasserait 30,3 % de la population active en 1998. Par ailleurs, le nombre de chômeurs de longue durée a fortement progressé (+ 18,4 % contre -

2,2 % en métropole) et désormais il représente 59 % des demandeurs d'emplois.

● Enfin, le nombre de personnes couvertes par le RMI a augmenté de 13,4 % par rapport à 1997 pour s'établir à 45.993 personnes, soit 12 % environ de la population.

3. Une légère amélioration de la balance commerciale.

Quoique structurellement déséquilibré, **le déficit commercial s'est quelque peu réduit en 1997, atteignant - 8.305 millions de francs, soit une baisse de 4 %**. Cette évolution a été rendue possible par la stabilisation des importations et une forte hausse des exportations. Ainsi le taux de couverture des importations par les exportations continue-t-il de s'améliorer en atteignant 16,9 % en 1998.

BALANCE COMMERCIALE

(millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	Variations 1998/1997 (en %)
Importations CAF	9 092	9 801	10 083	9 855	9 997	+ 1 %
Exportations FAB	1 216	1 203	1 086	1 179	1 692	+ 43 %
Solde commercial	- 7 876	- 8 598	- 8 997	- 8 676	- 8 305	- 4 %
Taux de couverture (importations/exportations)	13,4 %	12,3 %	10,8 %	12,0 %	16,9 %	

Source : Direction générale des douanes

B. LA GUADELOUPE : UNE SITUATION ÉCONOMIQUE DÉGRADÉE

Après une année 1997 marquée par la reprise de l'activité économique de certains secteurs, **l'année 1998 est caractérisée par un retournement de tendance au deuxième trimestre, qui touche l'ensemble des secteurs économiques. Il est dû à la multiplication de conflits sociaux parfois très durs, ce qui a fortement pesé sur l'image de marque de la Guadeloupe au plan touristique.**

1. Une détérioration de l'activité des principaux secteurs de l'activité économique

● **En ce qui concerne l'agriculture, les conditions climatiques et sociales ont perturbé les productions de la Guadeloupe.** Ainsi, les exportations de banane ont été freinées par les grèves des ouvriers des exploitations en janvier et des dockers durant l'été. Puis, le passage du cyclone George en septembre 1998 a entraîné une perte de récoltes estimée à 70.000 tonnes, dont la moitié au titre de 1998. Ainsi, les exportations se sont établies à 78.658 tonnes, en diminution de 20 %.

S'agissant de la production de cannes à sucre, après deux années de progression, une baisse de 26 % a été enregistrée, en raison de la forte sécheresse, constatée début 1998 à laquelle ont succédé des pluies diluviennes. La production de sucre -désormais concentrée sur deux unités industrielles- a également diminué pour atteindre seulement 38.324 tonnes, en raison d'un conflit social et de difficultés techniques. Néanmoins, la campagne 1998-1999, commencée en février 1999, s'annonce plus prometteuse, en raison des conditions climatiques.

Parmi les autres productions végétales, le melon, en raison de bons résultats en contresaison, constitue un produit d'exportation à destination, notamment, de l'Europe continentale. Cependant, après avoir progressé jusqu'en 1994, la production diminue en raison de difficultés diverses (sécheresse, parasites, épuisement des sols, dissémination des parcelles entraînant un surcoût de production) ce qui fait peser des doutes sur son avenir économique.

● En ce qui concerne le tourisme, qui est devenu essentiel à l'équilibre de l'économie locale, l'année 1998 n'a pas permis d'enregistrer de bons résultats. Si la fréquentation des Iles du nord s'est maintenue, celle de la Guadeloupe continentale a baissé d'environ 20 %.

Néanmoins, le nombre de touristes accueillis en 1998 a encore progressé puisqu'il est estimé à 693.000 personnes (hors les Iles du Nord) contre 660.000 en 1993. **Mais, il convient de noter une forte baisse de la croisière de transit amorcée en 1997 et confirmée en 1998. Ceci est dû à une très nette dégradation de l'image de marque de la Guadeloupe en raison de la multiplication des conflits sociaux, des mauvaises conditions d'accueil des touristes et de la faible qualité des services offerts.**

- Le secteur du bâtiment et des travaux publics se trouve toujours dans une situation de surcapacité de l'offre, même si le secteur du logement social permet d'assurer une activité régulière.

2. L'aggravation du chômage se poursuit

Le marché du travail s'est à nouveau dégradé en 1998 avec une progression du nombre de demandeurs d'emplois de + 5,3 % sur un an, soit 53.712 personnes. Le taux de chômage calculé en décembre 1998 est de 29,5 %. Le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans a encore reculé (18,4 % contre 19,9 % en 1997), mais il est, cette année, légèrement supérieur à celui constaté en métropole.

Le nombre de bénéficiaires du RMI s'élève à 48.880, en progression de 11,3 % et représente 11,5 % de la population.

3. La dégradation du solde commercial

La poursuite de la progression des importations (+ 4,6 % en 1998), conjuguée à la diminution de 14 % des exportations en raison des pertes de recettes de l'industrie sucrière, creuse le déficit commercial en 1998. Celui-ci s'établit à - 10 milliards, ramenant le taux de couverture à 6,6 % contre 8 % en 1997.

BALANCE COMMERCIALE

(millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998
Importations	8 635	9 601	10 010	102 317	10 704
Exportations	847	804	557	819	704
Balance commerciale	- 7 788	- 8 797	- 9 453	- 94 118	- 10 000
Taux de couverture (importations/exportations)	9,8 %	8,4 %	5,6 %	8,0 %	6,6 %

Source : Direction générale des douanes

C. LA GUYANE : DES RÉSULTATS MITIGÉS EN 1998

A l'image des années précédentes, les différents secteurs d'activité économique enregistrent des évolutions fortement différenciées et, globalement, la reprise économique ne s'est pas encore manifestée.

1. Des résultats contrastés pour les principaux secteurs économiques

- La réussite du programme spatial en 1998 a permis de pérenniser cette activité en Guyane, qui représente désormais près de 30 % du PIB de la Guyane et 90 % des exportations de biens et services. **Le carnet de commandes en décembre 1998 affiche 40 satellites et une constellation, soit quasiment trois ans d'activité.**

- En 1998, 2,44 tonnes d'or ont été extraites en Guyane en diminution de 19,4 % par rapport à 1997, et les exportations se sont élevées à 221,2 millions de francs, en recul de 12,6 % sur l'année précédente. Ainsi, la part de l'or continue de progresser dans le total des exportations et le secteur aurifère reste le premier poste à l'export, hors activité spatiale.

Par ailleurs, les investissements dans la recherche minière d'or profond ont fortement baissé en 1998, du fait de la faiblesse du cours de l'or, mais il convient de signaler qu'en avril 1999, les sociétés canadiennes Guyanor Ressources et Cambior ont déposé une demande de concession d'exploitation aurifère sur deux sites situés dans l'ouest de la Guyane.

- Après une année morose en 1997, l'exploitation forestière a été plus active en 1998, avec une augmentation de la production de « grumes sorties » de 34 %. Le volume des exportations diminue légèrement, mais confirme néanmoins un retour à la normale après la forte diminution enregistrée en 1996.

- **La production rizicole a fortement reculé (- 20 % par rapport à 1997) et la surface ensemencée a été réduite de 3,5 % ;** les rendements observés sont faibles, en raison de mauvaises conditions climatiques, de la présence de parasites et de difficultés d'exploitation. **En conséquence, les exportations ont également diminué.**

- S'agissant de la pêche crevette, le volume total de captures a progressé de 2,6 % pour s'établir à 4.209 tonnes, le volume des captures soumises au règlement communautaire atteignant quasiment les 24.000 tonnes autorisées, malgré la diminution de trois unités dans la flotte de bateaux sous licence et la diminution du calibre des crevettes pêchées.

Compte tenu du développement rapide de la production de crevettes d'aquaculture essentiellement en Asie du Sud-Est et en Amérique du Sud, à des coûts de production moins élevés, les cours mondiaux ont tendance à baisser. S'agissant des exportations, l'Espagne constitue, depuis 1997, le deuxième débouché de la crevette guyanaise.

- L'activité du secteur du bâtiment et des travaux publics a été mieux orientée en 1998, notamment grâce aux commandes des opérateurs publics.

2. Des indicateurs sociaux dégradés

Avec une nouvelle progression du chômage (+ 4 % en 1998), et 13.073 demandeurs d'emplois, l'état du marché de l'emploi se rapproche progressivement de celui des autres départements d'outre-mer. **Le taux de chômage, qui atteint 21,4 %, reste cependant encore inférieur à celui de l'ensemble des DOM (33,8 % en décembre 1998).**

Compte tenu de la structure de la population caractérisée par sa grande jeunesse -44,3 % des personnes ont moins de 20 ans- et la forte croissance démographique (+ 5 % par an), les perspectives pour l'emploi et le chômage restent préoccupantes.

En 1998, le nombre d'allocataires du RMI a progressé de 3,6 % pour s'établir à 8.195 personnes. Au total, 18.000 personnes (allocataires et leurs familles) ont bénéficié du RMI, soit plus de 10 % de la population.

3. Une dégradation du solde commercial

Le montant des importations s'est élevé à 3.449,4 millions de francs, hors activités spatiales. Cette progression de 7,9 % provient plus particulièrement des produits minéraux et des produits alimentaires. Hors

activité spatiale, les exportations diminuent de 14,7 % pour s'établir à 597,2 millions de francs, en raison des résultats médiocres des principales exportations (or, secteur forestier, riz et crevettes).

En conséquence, le déficit commercial s'est alourdi pour atteindre - 2.852,22 millions de francs et le taux de couverture n'est plus que de 17,3 % contre 21,8 % en 1997.

BALANCE COMMERCIALE (HORS ACTIVITÉ SPATIALE)

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998
Importations globales	3 745,99	3 903,37	3 776,48	3 196,87	3 449,44
Exportations globales	827,26	792,70	732,03	697,60	597,22
Balance commerciale globale	- 2 918,72	- 3 110,66	- 3 044,45	- 2 499,26	- 2 852,22
Taux de couverture hors activité spatiale	22,1 %	20,3 %	19,4 %	21,8 %	17,3 %

Source : Service des douanes

D. LA RÉUNION : UNE AMÉLIORATION CONTINUE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

L'année 1998 s'est achevée sur un bilan globalement positif, sans avoir été marquée par des cycles conjoncturels contradictoires. Si l'activité a été favorisée par la demande intérieure, un nombre élevé de ménages reste néanmoins confronté à de graves difficultés financières. Cependant, cette embellie de l'économie locale se traduit pour la première fois de façon positive sur les chiffres du chômage.

1. Des résultats encourageants pour la plupart des secteurs économiques, hormis en agriculture

● **Le secteur agricole connaît en effet des difficultés persistantes et les résultats de 1998 ont été décevants.**

La canne à sucre demeure la culture dominante de l'île, bien que la surface agricole consacrée à cette culture spéculative marque un recul continu, passant de 37.500 hectares en 1985 à 25.600 hectares en 1997 (soit - 31,7 %), sous les effets conjugués de l'urbanisation, de la construction d'infrastructures routières et de la diversification progressive des petites exploitations. Au cours des cinq dernières années, cette diminution atteint en moyenne 1,5 % par an. **La campagne sucrière (1997-1998) a connu une chute des tonnages de canne passant de 1.910.000 tonnes à 1.675.000 tonnes, cette régression s'expliquant par la sécheresse et le développement des attaques de vers blancs dans le sud.** En 1998, la richesse en sucre est légèrement inférieure - 0,25 point par rapport à 1997- et les tonnages en sucre ont diminué, passant de 207.110 tonnes en 1997 à 179.981 tonnes en 1998.

Le recul des surfaces occupées par les cultures secondaires d'exportation, notamment les huiles essentielles et la vanille, s'est poursuivi en 1997 (1.053 hectares contre 1.365 hectares en 1995, soit - 23 %). Ces dernières représentent désormais moins de 2 % de la surface agricole utilisée.

En revanche, les surfaces consacrées aux cultures maraîchères, fruitières et vivrières (+ 1,3 %), ainsi que les surfaces occupées par les prairies et pâturages destinés à l'élevage (+ 3,2 %), en liaison avec l'essor des filières animales, ont encore progressé en 1997. La filière fruits et légumes, qui constitue la première spéculation agricole de l'île avant la canne à sucre avec près de 32,97 % de la valeur de la production agricole finale, poursuit son développement. La production légumière couvre aujourd'hui la quasi-totalité des besoins de la population réunionnaise, tandis que les importations représentent le quart de la consommation fruitière annuelle.

S'agissant du secteur de la pêche, les prises ont sensiblement progressé en 1998, essentiellement pour la pêche au large et la pêche industrielle, dont les volumes de capture augmentent respectivement de 39,3 % et 5,8 %. En conséquence, les exportations ont également sensiblement progressé, tant en volume qu'en valeur en raison de la hausse des cours de la légine.

Malgré la mise en place de quotas, l'avenir de la pêche industrielle reste menacé par l'exploitation massive et illégale des ressources halieutiques des Terres australes et antarctiques françaises, notamment en raison du succès de la légine sur les marchés japonais, taiwanais, chinois et nord-américain. En l'absence d'un accord international entre les pays concernés, les autorités françaises ont considérablement renforcé le dispositif de lutte contre ces pratiques illégales en relevant fortement le montant des amendes. En 1999, trois palengriers arraisonnés ont été coulés à Port-Réunion, après que la déchéance des droits de propriété de l'armateur a été prononcée par le ministre de l'Équipement.

- Au sein du secteur secondaire, les résultats économiques sont meilleurs en 1998 pour l'ensemble de l'industrie. **Mais le rythme de développement des marchés d'import-substitution se ralentit, du fait de la modification du régime de défiscalisation.** La croissance, pour se poursuivre, doit s'appuyer désormais sur le développement des exportations, ce qui suppose une amélioration des gains de productivité des entreprises.

- L'activité du bâtiment et des travaux publics a été soutenue en 1998 grâce à une progression sensible de la commande publique sur des investissements routiers et du génie civil. Mais, s'agissant de la construction de logement sociaux, les résultats sont inférieurs à ceux de 1997, en raison de la baisse du taux d'engagement de la ligne budgétaire unique.

- **Enfin, la Réunion connaît un essor touristique soutenu depuis la fin de la guerre du Golfe,** avec une progression soutenue du nombre de touristes : + 14 % en 1996, + 7 % en 1997 et + 5,5 % en 1998 avec **390.643 visiteurs.**

Le tourisme d'agrément reste majoritaire (56,7 % des visiteurs) devant le tourisme affinitaire (30 % des visiteurs). Les touristes proviennent surtout de la métropole (82 %) et de l'île Maurice (9,5 %) ; mais la clientèle européenne étrangère est en forte progression (+ 27 % en 1998). **La Réunion occupe la deuxième place des destinations de la zone sud de l'Océan indien derrière l'île Maurice.**

Avec des recettes locales atteignant 1,56 milliards de francs en 1998 (contre 1,45 milliards de francs en 1997), **le tourisme est devenu la première activité exportatrice de l'île, avant le sucre** qui procure environ 700 millions de francs de recettes à l'exportation.

2. Des signes d'amélioration sur le marché du travail

Pour la première fois depuis le début de la décennie, le chômage a reculé en 1998 à la Réunion. Au 1^{er} janvier 1999, les demandes d'emplois non satisfaites s'élèvent en effet à 95.769 au lieu de 100.055 fin décembre 1997, soit une diminution de 4,3 % après une hausse de 6,4 % observée au cours de l'année précédente. **Corrigée des variations saisonnières, l'amélioration atteint 3,1 %.** L'indicateur de chômage publié par le ministère du travail et des Affaires sociales s'établit ainsi à 35,7 %, ce qui constitue

toutefois, malgré une diminution de 1,5 point en un an, le niveau le plus élevé de tous les départements français.

Après avoir progressé en 1996 et 1997, le chômage des jeunes recule sensiblement (- 10,9 % en 1998) mais le chômage de longue durée continue de s'accroître. Son pourcentage dans le total passe ainsi de 45 % fin décembre 1997, à 47,7 % fin décembre 1998, et 23,3 % des chômeurs de longue durée sont inscrits depuis plus de trois ans, contre 21,8 % en 1997.

En revanche le nombre des bénéficiaires du RMI s'est inscrit en forte hausse au cours des deux dernières années. Après avoir déjà progressé de 6,4 % en 1997, le nombre d'allocataires est en effet passé de 54.126 personnes en décembre 1997 à 57.778 en décembre 1998, ce qui traduit une croissance de 6,7 %. **Au total, la population concernée de façon directe ou indirecte par le RMI à la Réunion est évaluée à 132.954 personnes en 1998, soit près de 19 % de la population, alors que ce pourcentage s'établit à environ 3 % en métropole.**

3. Une détérioration de la balance commerciale

Tant en volume (+ 16,5 %) qu'en valeur (+ 6,9 %), le niveau des importations a fortement progressé. Cette hausse résulte principalement de la hausse des entrées de produits énergétiques en raison de la croissance régulière du parc automobile et du trafic aéroportuaire.

En revanche, le niveau des exportations fléchit, compte tenu des mauvais résultats de la campagne sucrière.

Le déficit commercial s'est ainsi accru en 1998, entraînant une détérioration du taux de couverture de 0,9 points.

BALANCE COMMERCIALE

(millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997 ⁽¹⁾	1998
Importations	11 855	13 077	13 561	14 240	14 326	15 310
Exportations	996	955	1 038	1 071	1 254	1 215
Balance commerciale	- 10 859	- 12 122	- 12 523	- 13 169	- 13 072	- 14 095
Taux de couverture (importations/exportations)	8,4 %	7,3 %	7,7 %	7,5 %	8,8 %	7,9 %

Source : Service des douanes

⁽¹⁾Chiffres rectifiés

E. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON : VERS UN CERTAIN REDRESSEMENT

1. La normalisation progressive des rapports franco-canadiens en matière de pêche

● L'accord de pêche franco-canadien du 2 décembre 1994, signé pour dix ans, prévoit notamment que Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficie de quotas de pêche de morue et de pétoncles fixés, non pas de manière arbitraire par les autorités canadiennes, mais par des pourcentages de TAC (Total admissible de captures), déterminés chaque année de manière conjointe et concertée.

Après la mise en place difficile de ce dispositif de concertation -caractérisée notamment en 1998 par le retard de la partie canadienne à publier le TAC sur la morue et le plan de récolte et son refus de délivrer les licences de pêche pour les navires artisans immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon-, **il semble que les termes de l'accord soient désormais respectés.**

Lors de la cinquième réunion du conseil consultatif franco-canadien à Ottawa les 8 et 9 décembre 1998, et compte tenu de l'état précaire du gisement de pétoncles d'Islande constaté grâce à une évaluation scientifique de la ressource, les Parties se sont entendues pour autoriser une pêche d'un tonnage maximum de 100 tonnes en vue d'assurer le suivi de l'évolution de la ressource et de ne pas fixer de TAC pour 1999. Pour permettre une appréciation plus scientifique des ressources, le cycle annuel de gestion a été modifié et débute le 1^{er} avril. S'agissant de la morue, en l'absence des données scientifiques nécessaires, un quota transitoire a été prévu pour le premier semestre 1999. A la suite d'un échange de notes franco-canadien, l'archipel a

obtenu un quota total de 5.616 tonnes de morue pour la période du 1^{er} janvier 1999 au 31 mars 2000, en forte augmentation par rapport aux 3.120 tonnes obtenues en 1998. Le prochain conseil consultatif devrait se tenir en France au cours du premier semestre 2000.

- L'adhésion de la France à l'Organisation des Pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) en juillet 1996, en qualité d'Etat riverain au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon, a permis de formuler à celle-ci des demandes d'allocation de quotas dans les zones de haute-mer couvertes par l'OPANO.

Lors de la dernière conférence de cette structure en septembre 1999 à Dartmouth, la France a obtenu un droit de pêche portant sur 1.725 tonnes de flétan, 100 jours de pêche à la crevette et 453 tonnes de calamar qui pourraient être portés à 1.000 tonnes si une amélioration du stock était constatée.

2. Une certaine reprise de l'activité économique dans le secteur de la pêche

- La transformation de la pêche industrielle, bénéficiant d'aides des pouvoirs publics, est en progression avec 3.008 tonnes d'apports de poissons pêchés en 1998, ce qui a permis de produire 1.145 tonnes de filets de poissons (contre 535 tonnes en 1997).

Néanmoins, la pêche industrielle reste limitée depuis l'épuisement du gisement de pétoncles. Le seul chalutier français présent dans la zone est le Saint-Pierre, navire de la société Interpêche. Dans le cadre de l'accord franco-canadien, des chalutiers canadiens pêchent une partie des quotas français de morue. Ceux-ci sont en totalité débarqués à Saint-Pierre et traités dans l'usine d'Archipel S.A.

Après le moratoire canadien de 1992 et l'interdiction totale de la pêche à la morue, on assiste à une reprise progressive de l'activité de pêche depuis quelques années. La pêche artisanale emploie environ 50 marins pour une flotille locale d'une vingtaine de bateaux. Cette pêche concentrée d'avril à septembre, porte principalement sur la lompe, le crabe des neiges, et depuis 1997 sur la morue. Le volume des prises a été multiplié par 3 depuis 1996.

Ceci se répercute sur l'industrie locale avec la reprise des Nouvelles Pêcheries et la croissance de l'activité d'un atelier de traitement des œufs de lompe à Miquelon.

Enfin, l'inscription, en février 1999, de Saint-Pierre-et-Miquelon sur la liste des PTOM autorisés à exporter vers l'Union européenne peut également ouvrir de nouveaux débouchés, et encourager la valorisation locale des produits de la pêche.

● **Le secteur du bâtiment et des travaux publics a connu une forte activité en 1998** avec la poursuite de grands travaux, en particulier la construction du nouvel aéroport et l'extension du port de Miquelon. Devenu le principal moteur de l'économie de l'archipel, ce secteur a continué sa progression et bénéficie d'une demande soutenue. De grands chantiers en cours, tels que l'extension de l'hôpital, les travaux d'adduction d'eau et d'assainissement, permettent au secteur de maintenir un certain niveau d'activité.

● Après une année 1996 décevante, la saison touristique a retrouvé en 1997 et 1998 un niveau habituel d'environ 10.000 touristes accueillis. Ce secteur, qui représente un certain potentiel de développement pour l'archipel, se maintient sans connaître de réelle progression. La capacité hôtelière de l'archipel s'élève à 190 chambres et le tourisme représente environ 150 emplois répartis dans 40 entreprises et 10 associations.

● Compte tenu de la sensible augmentation des exportations, notamment vers le Canada, des produits de la pêche (+ 40 % sur un an), **le déficit commercial se réduit et le taux de couverture des importations par les exportations s'établit à 10,6 % contre 7,7 % en 1997.**

BALANCE COMMERCIALE

(millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	Variation 1998/1997
Importations	413	371	371	384	359	- 7 %
Exportations	83	56	21	29	38	+ 29 %
Balance commerciale	- 330	- 315	- 350	- 355	- 321	- 10 %
Taux de couverture (importations/exportations)	20 %	15 %	6 %	7,7 %	10,6 %	

Source : Service des douanes

⁽¹⁾Chiffres rectifiés

II. QUELQUES SIGNES D'AMÉLIORATION DANS LES TERRITOIRES ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La conjoncture économique des territoires d'outre-mer en 1998 a été marquée par d'assez fortes divergences selon les collectivités territoriales concernées.

En Nouvelle-Calédonie, la crise sévissant sur le marché mondial du nickel a affecté la situation des entreprises liées directement ou indirectement à ce secteur, **et occulté les évolutions relativement favorables enregistrées par ailleurs**, l'évolution politique en cours étant jugée positivement dans les enquêtes menées auprès des agents économiques.

En Polynésie française, en revanche, l'économie locale reste marquée par le dynamisme de la consommation et de l'investissement. La baisse sensible des cours de la perle semble avoir été gérée de manière positive par la profession, qui prospecte de nouveaux marchés.

A Mayotte, où l'économie repose principalement sur la commande publique, l'année a été marquée par une certaine morosité liée à la situation de la collectivité territoriale en phase d'assainissement de ses finances et par le débat sur l'évolution du statut de l'île.

A Wallis-et-Futuna, le niveau satisfaisant de la commande publique a permis de maintenir l'activité.

A. LA NOUVELLE CALÉDONIE : UN BILAN ÉCONOMIQUE LÉGÈREMENT POSITIF

1. La mise en place d'un cadre institutionnel rénové

● **La mise en œuvre de l'accord de Nouméa paraphé par le Premier ministre le 5 mai 1998 nécessitait une modification de la Constitution qui a été votée par l'Assemblée nationale, puis par le Sénat dans les mêmes termes, et adoptée par le Parlement réuni en Congrès à Versailles le 6 juillet 1998.**

Un titre XIII de la Constitution a été rétabli intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ». Il prévoyait la consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie sur les dispositions de l'accord signé le 5 mai 1998. Les électeurs ont approuvé l'accord du 8 novembre 1998 avec 71,85% des suffrages exprimés. L'Assemblée nationale et le Sénat ont ensuite adopté la loi organique et la loi qui traduisent en termes juridiques les orientations définies par l'accord de Nouméa. Celles-ci ont été promulguées le 19 mars 1999 après examen par le Conseil constitutionnel, qui a formulé une réserve interprétative concernant le corps électoral spécial pouvant participer aux élections au Congrès et aux assemblées de province : toute personne domiciliée depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie peut participer aux élections, quelle que soit la date de son arrivée sur le territoire.

Le Gouvernement a souhaité garantir de façon indiscutable le respect de l'accord de Nouméa et concrétiser aussi les engagements qu'il avait pris envers les partenaires calédoniens avant les élections au Congrès et aux assemblées de province, qui se sont déroulées le 9 mai 1999. Le projet de loi constitutionnelle précisant le tableau auquel se réfère l'accord de Nouméa vient d'être adopté par le Sénat, après le vote de l'Assemblée nationale intervenu en juin 1999.

● En mai 1999, se sont déroulées les élections au Congrès, aux assemblées de province et celle du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie par le Congrès.

Lors de la réunion solennelle du Congrès et du Gouvernement, qui s'est tenue en juin dernier, le Secrétaire d'Etat à l'outre-mer a confirmé que l'Etat serait présent comme acteur du développement de la Nouvelle-Calédonie et garant du bon fonctionnement des nouvelles institutions. Il a annoncé la réunion, avant fin 1999, du comité des signataires de l'accord de Nouméa ainsi que les premiers transferts de compétence.

Les contrats de développement seront signés avec les provinces et la Nouvelle-Calédonie et définiront le cadre de la coopération entre l'Etat et les collectivités de Nouvelle-Calédonie.

Les décrets d'application de la loi organique et de la loi du 19 mars 1999 relatives à la Nouvelle-Calédonie ont été préparés. La plupart ont été transmis pour consultation au Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en application de l'article 133-I de la loi organique.

Les conseils coutumiers sont en cours de désignation. Le Sénat coutumier a été installé le 27 août 1999 et le conseil économique et social est en cours d'installation.

Conformément à l'accord de Nouméa, un accord est intervenu le 11 février 1999 pour permettre le transfert de 30 % du capital de la société Le Nickel (SLN) à une structure publique appelée la Société territoriale calédonienne de participation et d'investissement. Avec cette structure, la Nouvelle-Calédonie entrera à hauteur de 6 % dans le capital de la société Eramet.

2. Une activité économique pénalisée par la crise du nickel et celle du sud-est asiatique

- Le secteur du nickel représente environ 11 % de la valeur ajoutée de la Nouvelle-Calédonie, et les cours du nickel sont susceptibles de varier de 1 à 3, voire 5 points dans des cas exceptionnels. **En 1998, la production de minerai a régressé de 8 %, mettant fin à la progression enregistrée les années précédentes et la valeur du minerai exporté a baissé de 40 %.**

La transformation locale s'est maintenue. En revanche, les exportations ont reculé sensiblement, atteignant 484 millions de francs pour le minerai et 1.381 millions de francs pour le métal.

Les débuts de l'année 1999 ont encore été faibles mais l'amélioration des cours s'est traduite dès le deuxième semestre de manière très sensible et l'année 1999, s'il n'y a pas de rechute de fin d'année, pourrait s'avérer correcte.

- Le tourisme a été affecté par la crise asiatique, à la fois par la baisse des monnaies des pays concurrents et la perte de pouvoir d'achat de ses clients. Le nombre de touristes a stagné légèrement au-dessus de 100.000 pour la deuxième année consécutive.

Des mesures fiscales d'encouragement au tourisme local (déduction du revenu imposable d'une part des dépenses touristiques effectuées sur le territoire par des résidents) ont néanmoins dynamisé ce secteur qui représente 4 % du PIB, ce qui le place au niveau des industries hors BTP.

Le premier semestre de 1999 a enregistré une baisse des flux en partie due à la modification de la desserte aérienne au détriment de la métropole avec le retrait de Corsair, mais surtout à une perte de compétitivité. La remontée du yen, du dollar australien et néo-zélandais, ainsi que la baisse de l'euro par rapport au dollar devraient contribuer à rétablir cette compétitivité.

- **Les secteurs de la pêche et de l'aquaculture font preuve d'un dynamisme incontestable** : l'aquaculture a maintenu son dynamisme en 1998 avec une production en hausse sensible à 1.218 tonnes. La restructuration de la filière porte ses fruits en 1999, puisque la production du seul premier semestre dépasse déjà celle de l'année 1998. La saisonnalité de la production, concentrée pendant la saison chaude pour éviter les pathologies, ne permet pas d'extrapoler de manière simple, mais la production devrait encore progresser en 1999. Les exportations se développent parallèlement, les préalables réglementaires pour l'entrée sur le marché européen ayant été satisfaits.

- **Le retournement de la tendance dans le secteur du BTP en 1997 s'est confirmé en 1998 et constitue un élément fort de la conjoncture, compte tenu du poids de cette activité (8 % du PIB).** Il a été déterminé par l'adoption, par le congrès, de mesures fiscales en faveur du logement, par la défiscalisation de programmes importants de logements et également par le lancement de quelques grandes opérations d'infrastructures. Les ventes de ciment en 1998 ont encore progressé de 6,4 %, l'encours des prêts bancaires à l'habitat ayant pour sa part augmenté de 18,4 %.

● **Le déficit commercial se creuse sensiblement en 1998 pour atteindre - 58,4 milliards de FCFP, en raison d'une diminution de 28,6 % des exportations.** Le taux de couverture enregistre une baisse de 17 points sur un an pour s'établir à 41 % au 31 décembre 1998.

	1994	1995	1996	1997	1998	Variations 1998/1997
Importations	87 307	86 894	93 087	98 561	99 531	1,0 %
Exportations	42 088	48 110	50 225	57 612	41 127	- 28,6 %
Déficit commercial	- 45 219	38 784	- 42 862	- 40 949	- 58 404	+ 42,6 %
Taux de couverture (importations/exportations)	48 %	55 %	54 %	58 %	41 %	

Source : ITSEE et Service des mines (chiffres rectifiés)

3. Une dégradation du marché de l'emploi

Malgré la croissance soutenue des offres d'emplois en 1998, le chômage progresse de 5,2 % sur un an et atteint 8.321 personnes.

Les statistiques disponibles ne permettent pas, de plus, d'appréhender la réalité en matière de sous-emploi. Parmi les demandeurs d'emplois, 34 % sont des jeunes ayant moins de 25 ans.

B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : LA POURSUITE DE LA CROISSANCE

1. Une évolution institutionnelle très largement engagée

● Le Président de la République et le Premier ministre ont décidé d'engager une révision constitutionnelle pour franchir une nouvelle étape de l'autonomie de ce territoire, permettant de répondre aux attentes des Polynésiens qui souhaitent rester intégrés à la République française.

Un projet de loi constitutionnelle, élaboré après concertation avec les autorités locales et soumis à la consultation de l'assemblée de la Polynésie Française, qui a donné un avis favorable, reconnaît, dans la Constitution, le statut singulier de « pays d'outre-mer » et l'autonomie renforcée de la Polynésie française. Le projet de loi constitutionnelle a été adopté par

l'Assemblée nationale en première lecture le 10 juin 1999 et vient d'être examiné par le Sénat en octobre 1999.

D'après ce statut de « self-government », la Polynésie française se gouverne librement et cesse d'être un territoire d'outre-mer pour devenir un « pays d'outre-mer » dont le statut est garanti par la Constitution.

A l'exception des compétences régaliennes qui restent assurées par l'Etat, **le statut de « pays d'outre-mer » comprend des transferts progressifs de compétences de l'Etat à la Polynésie française.**

Il est institué une citoyenneté polynésienne qui accorde des avantages spécifiques aux Polynésiens pour l'accès à l'emploi, le droit d'établissement pour l'exercice d'une activité économique et l'accession à la propriété foncière.

- Les pouvoirs de l'assemblée de la Polynésie française seront accrues en raison des compétences transférées et de la faculté de voter des actes qui auront valeur législative et le caractère de « lois du pays ». Comme pour les lois votées par le Parlement français, le contrôle avant publication de ces actes relèvera du Conseil constitutionnel et non plus du tribunal administratif.

Les relations extérieures demeureront une compétence de l'Etat. **Mais, la Polynésie française pourra intervenir plus activement en matière internationale et s'intégrer davantage dans son environnement régional,** notamment en développant ses relations avec les Etats du Pacifique. La Polynésie française pourra être membre d'une organisation internationale, être représentée auprès des Etats du Pacifique et négocier avec ceux-ci des accords internationaux portant sur les matières relevant de sa compétence.

Le statut du nouveau pays d'outre-mer sera défini par une loi organique dont l'élaboration donnera lieu à une concertation avec les autorités locales et les principales forces vives de la Polynésie française.

La première phase du contrat de développement instauré par la loi du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française arrive à son terme à la fin de l'année 1999. Elle fait l'objet d'un rapport d'exécution qui sera déposé sur le bureau du Parlement. Des discussions sont en cours avec les autorités du territoire pour définir la deuxième phase, ainsi que l'enveloppe financière qui sera accordée par l'Etat.

2. Une conjoncture économique bien orientée

La poursuite de la croissance s'est confirmée, avec une hausse de 5 % du produit intérieur brut par rapport à 1997. Les efforts d'investissement des entreprises ont été soutenus par plusieurs mesures de défiscalisation, comme en témoignent les importations de biens d'équipement. Mais les secteurs de la pêche et de la perliculture ont été gravement pénalisés par la baisse des cours internationaux, ce qui a pesé sur le montant des exportations.

• **La production de coprah et de ses produits dérivés est essentielle au maintien du niveau des ressources des populations rurales des îles, notamment aux Tuomotu et sur les atolls où la perliculture n'existe pas.** Cette culture est soutenue notamment par les interventions de la Caisse de soutien des prix du coprah.

La production est achetée par l'huilerie de Tahiti, qui broie le coprah séché pour en retirer de l'huile brute. Une partie de cette huile est raffinée sur place pour permettre la fabrication du monoï et l'autre partie est écoulée auprès de l'industrie de la cosmétique, tandis que les résidus de broyage (tourteaux) sont achetés par l'industrie agro-alimentaire.

LA PRODUCTION DE L'HUILERIE DE TAHITI EST ÉVALUÉE AINSI :

(Tonnes)

PRODUCTION	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Coprah trituré	9 883	10 055	9 843	10 575	10 976	9 857	6 133
Huile brute	5 707	6 036	5 380	6 620	6 260	6 386	3 586
Huile raffinée	284	224	356	342	187	185	269

A l'inverse de 1997, les exportations d'huile brute ont fortement baissé en tonnage (- 55 %) et en valeur (- 61 %). En revanche, les exportations de monoï ont bénéficié d'une demande soutenue sur les marchés français et nord-américain.

● S'agissant de la perliculture, qui a pris son essor à partir de 1983, on peut rappeler que la perle représente le premier poste d'exportation en valeur du territoire. **L'année 1998 a été marquée par une forte baisse des prix de négociation des perles sur le marché international, conséquences de la crise financière asiatique et d'une forte demande de perles de petite taille.** Les recettes à l'exportation n'ont pu être maintenues que grâce à une augmentation du nombre de kilos exportés. Il faut enfin signaler que l'exportation des perles de qualité inférieure est interdite depuis le 1^{er} janvier 1999, ce qui devrait favoriser une remontée des cours.

● **Dans le secteur du tourisme, après un exercice difficile en 1996, les années 1997 et 1998 ont été marquées par une activité soutenue.** En 1998, la Polynésie française a accueilli 188.933 touristes, soit une progression de 4,7 % (contre + 10 % en 1997). L'année 1998 a, par ailleurs, vu l'ouverture de plusieurs unités hôtelières à Bora Bora, à Tahiti et à Huahine, la mise en exploitation au mois de janvier du paquebot *Paul Gauguin*, venu remplacer le *Windsong* et le *Club Med II* et surtout le lancement de la compagnie aérienne locale, Air Tahiti Nui, au quatrième trimestre.

● **S'agissant du commerce extérieur, l'année 1998 a été marquée par une nouvelle dégradation du solde de la balance commerciale,** passé de - 75,5 milliards de francs CFP en 1997 à - 89,9 milliards de francs CFP. Le taux de couverture des importations par les exportations s'établit donc à 22,7 % en baisse de 1,3 point par rapport à l'année précédente.

Mais l'actualisation de l'enquête sur les dépenses touristiques du territoire a permis d'affiner l'évaluation du montant des recettes touristiques pour les années 1996 et 1997 et l'estimation pour 1998. Le solde de la balance commerciale corrigé des recettes touristiques s'élève, pour l'année 1998, à - 50,2 milliards de francs CFP, soit un taux de couverture des importations par les exportations de 56,8 % en recul de 4,8 points.

BALANCE COMMERCIALE

(en millions de francs CFP)

	1994	1995	1996	1997	1998 ⁽¹⁾	Variations 1998/1997 (en %)
Importations	87 827	91 383	94 551	99 339	116 355	+ 17,1
Exportations	22 287	17 548	23 433	23 804	26 462	+ 11,2
dont réexportations	9 282	6 950	7 966	7 326	9 899	+ 35,1 %
Solde commercial	- 65 540	- 73 835	- 71 118	- 75 535	- 89 893	- 19,0 pt
Taux de couverture (importations/exportations)	25,4 %	19,2 %	24,8 %	24,0 %	22,7 %	- 1,3 %
Recettes touristiques	27 100	32 615	32 249	37 367	39 664 ⁽¹⁾	6,1
Solde commercial corrigé	- 38 440	- 41 220	- 38 869	- 38 168	- 50 229	31,6
Taux de couverture corrigé	56,2 %	54,9 %	58,9 %	61,6 %	56,8 %	- 4,8 pts

(Source : ITSTAT - Chiffres rectifiés)

⁽¹⁾ Estimations.

C. MAYOTTE : UNE SITUATION ÉCONOMIQUE EN DEMI-TEINTE

● **Mayotte a connu un bon niveau d'activité en 1998, sous l'effet principalement de l'importance des transferts publics.** Ainsi, en matière d'éducation et de santé, Mayotte continue de bénéficier d'un effort d'équipement sans précédent, grâce aux transferts publics qui augmentent de 14 %.

Grâce à un dispositif complet d'aides à l'investissement, plusieurs projets d'extension industrielle se sont réalisés en 1998 et plusieurs projets sont à l'étude dans le secteur du commerce et de la distribution.

● L'agriculture constitue la principale activité économique de cette collectivité et le principal moyen de subsistance de sa population. On y distingue deux secteurs :

– les cultures vivrières (riz, bananes, manioc, fruits) dont les produits sont largement autoconsommés ;

– les cultures traditionnelles d'exportation (ylang-ylang, vanille) qui assurent l'essentiel des exportations de l'île. Elles sont cependant

conurrencés par les pays voisins aux coûts de main d'œuvre beaucoup moins élevés. Les productions sont passées de 14,1 tonnes en 1997 à 11,5 tonnes pour l'ylang-ylang et de 4,5 tonnes de vanille noire à 3,4 tonnes en 1998.

Il s'y ajoute l'élevage, qui est encore pratiqué pour l'essentiel de manière traditionnelle, seule la filière avicole faisant l'objet d'une modernisation.

Des efforts importants sont entrepris pour responsabiliser et professionnaliser les agriculteurs, améliorer l'organisation économique du secteur, favoriser l'installation des agriculteurs avec la mise en place d'une dotation d'aide à l'installation cofinancée par l'Etat et la collectivité territoriale et améliorer la formation des agriculteurs.

Mais les possibilités de développement de l'agriculture à Mayotte sont toutefois freinées par des obstacles liés, notamment, à la persistance de techniques culturelles traditionnelles (cueillette, brûlis...), au très faible niveau de formation des agriculteurs, au retard important des équipements ruraux et à la situation foncière, caractérisée par la très grande complexité des règles applicables à la propriété et à l'usage du sol.

● **En dépit de ses atouts naturels, Mayotte ne parvient pas à développer son activité touristique.** Aucun projet d'envergure n'est envisagé pour mettre en place des infrastructures hôtelières. La principale cause de ce retard réside sans doute dans les problèmes liés au foncier et à l'occupation du domaine public maritime. L'avenir de la politique touristique de la collectivité passe notamment par des produits développés en commun avec l'île de la Réunion. **Toutefois, le nombre de touristes augmente d'environ 11 % par an depuis 1992**, pour atteindre 9.600 personnes en 1998, mais le nombre de touristes d'agrément est très inférieur à celui des personnes venues rendre visite à des amis ou à la famille.

● **En définitive, le déficit commercial se creuse sous l'effet conjugué de l'augmentation des importations et de la baisse des exportations**, ce qui illustre la dépendance de Mayotte vis-à-vis de ses voisins de l'Océan indien et de l'Europe. **Le taux de couverture reste ainsi extrêmement faible puisqu'il dépasse à peine 2,1 % en 1998.**

	1995	1996	1997	1998	Variations 1998/1997
Importations (MF)	648 139	738 069	824 790	914 709	11 %

Exportations (MF)	18 127	33 636	20 084	19 239	- 4 %
Solde commercial	- 630 026	- 704 433	- 804 706	- 895 470	11 %
Taux de couverture	2,8 %	4,56 %	2,44 %	2,1 %	

(Source : Rapport annuel de l'IEDOM)

D. WALLIS-ET-FUTUNA : UNE ÉCONOMIE SOUTENUE PAR LES TRANSFERTS PUBLICS

En 1998, les aides financières allouées au Territoire de Wallis-et-Futuna dans le cadre de la Convention de développement et du contrat de plan avec l'État ont permis de soutenir l'activité, notamment dans les infrastructures scolaires et routières.

On peut noter une forte augmentation des transferts publics de l'État en 1997 (+ 15,6 %) qui compense la diminution de 1996 (- 7,4 %) et une augmentation modérée en 1998 (+ 3,4 %).

	1994	1995	1996	1997	1998
Transferts publics (millions de francs)	266	298	276	319	329

- En matière agricole, et malgré un régime foncier coutumier qui freine le développement d'une agriculture marchande, les efforts ont porté vers des cultures traditionnelles telles que le taro et l'igname, ainsi que la culture du kava pour laquelle le territoire dispose d'un avantage comparatif certain.

- S'agissant des entreprises, le nombre de patentes recensées par le service des contributions continue de diminuer, ce qui illustre le peu de vigueur de l'économie locale, même s'il convient de noter que les nombreuses associations de femmes produisant des objets artisanaux (tapas, colliers de coquillage) sont exonérées de la patente, ce qui place ces activités hors du champ de recensement.

- Si l'activité du bâtiment et des travaux publics est restée soutenue par la commande publique, la construction de logements pour des particuliers a tendance à diminuer en raison de l'endettement croissant des ménages.

- Alors que les importations du Territoire sont en augmentation rapide et se diversifient avec une part croissante de biens d'équipement des particuliers, les exportations sont quasiment inexistantes.

DEUXIÈME PARTIE

UN BUDGET DE L'OUTRE-MER EN LÉGÈRE PROGRESSION, QUI NE FAVORISE PAS SUFFISAMMENT L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF

Avec 6,36 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, le budget de l'outre-mer progresse de 13,5 % par rapport à la loi de finances pour 1999 et les autorisations de programme diminuent légèrement pour être fixées à 1,84 milliard de francs.

Mais il convient de souligner que la forte progression des crédits résulte pour une large part d'un regroupement sur le budget de l'outre-mer, de dépenses antérieurement prises en charge par d'autres ministères. A structure constante, les crédits pour 2000 s'élèvent à 5,70 milliards de francs, soit une augmentation de 1,8 % seulement.

Le regroupement des dépenses témoigne de la volonté gouvernementale d'assurer une meilleure cohérence dans la présentation de l'effort de l'Etat en faveur de l'outre-mer, mais ces transferts ne sont pas présentés de manière très lisible. Même après le redécoupage des crédits, il ne faut pas oublier que les crédits inscrits sur le budget du Secrétariat d'Etat à l'outre-mer ne constituent qu'une partie de l'effort global, estimé à 50 milliards de francs. Dans ce total, et pour les seuls départements d'outre-mer, la part du ministère de l'Éducation nationale représente 34 %, celle du ministère de l'Intérieur 20 % et celle du secrétariat à l'Outre-mer, 11 %.

Par ailleurs, la présentation du budget a été modifiée cette année et se fait désormais à travers cinq agrégats au lieu de trois, pour mieux présenter les orientations du ministère.

Les cinq agrégats sont d'inégale importance avec l'administration générale (17 %), les interventions en faveur des collectivités locales, d'établissements publics et de divers organismes (8 %), les interventions en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale (50 %), les interventions en faveur du logement (14 %) et les interventions en faveur de l'investissement (11 %). Le tableau ci-dessous récapitule leurs évolutions budgétaires respectives par rapport à l'an dernier.

BUDGET DE L'OUTRE-MER

COMPARAISON 1999-2000 PAR AGRÉGAT

(en millions de francs)

	Autorisations de programme		Crédits de paiements	
	1999	PLF 2000	LF 1999	PLF 2000
Administration générale	18,00	21,50	1 068,38	1 072,84
Interventions en faveur des collectivités locales, des établissements publics et divers organismes	18,50	7,00	135,70	525,02
Interventions en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale	-	-	2 768,05	3 148,81
Interventions en faveur du logement	1 096,00	1 100,00	897,40	918,00
Interventions en faveur de l'investissement	745,47	713,41	734,47	700,14

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

A travers ce budget, le secrétariat d'Etat poursuit trois priorités : l'emploi, l'aide au logement et aux infrastructures à travers les contrats de plan, ainsi que la mise en œuvre des réformes institutionnelles en Nouvelle-Calédonie.

Mais, au-delà de ces orientations, votre rapporteur pour avis déplore que ce budget ne mette pas assez l'accent sur le soutien au développement de l'activité économique de l'outre-mer.

A. L'ACTION EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LA MISE EN ŒUVRE DU STATUT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

- Les crédits inscrits sur cet agrégat progressent très fortement pour être fixés à 524,14 millions de francs en moyens de paiement mais ceci résulte de transferts internes et de regroupements de dépenses provenant d'autres départements ministériels pour mettre en œuvre le statut de la Nouvelle-Calédonie. **A structure constante, le montant des actions en faveur des collectivités locales diminue de 20,6 % en raison, notamment, de la fin des versements effectués au profit du fonds intercommunal de péréquation de la Nouvelle-Calédonie.**

- La loi organique du 19 mars 1999 sur la Nouvelle-Calédonie a organisé le transfert progressif de certaines compétences en matière de commerce extérieur, de droit du travail, d'enseignement scolaire, de jeunesse et sport, de mines et d'énergie.

La loi de finances pour 2000 prévoit les financements nécessaires aux transferts prévus à compter du 1^{er} janvier 2000. A cette fin, un nouveau chapitre budgétaire est créé (chap. 41-56) qui comprend une dotation globale de compensation et une dotation globale de fonctionnement.

La dotation globale de compensation accompagnant les compétences transférées par l'Etat à la Nouvelle-Calédonie s'établit pour 2000 à 11,7 millions de francs qui permettront à la Nouvelle-Calédonie d'exercer ses compétences nouvelles.

La dotation globale de fonctionnement, destinée aux provinces, est de 394 millions de francs. Elle donnera aux provinces les moyens de leur action dans le domaine sanitaire et social (aide médicale gratuite, aide aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux enfants secourus), et dans le domaine de l'enseignement (enseignement primaire, fonctionnement des collèges).

Au total, le chapitre 41-56 est doté de 405,7 millions de francs ; il ne s'agit pas de crédits supplémentaires mais soit de crédits en provenance des ministères qui exerçaient les compétences désormais transférées à la Nouvelle-Calédonie, soit de regroupements internes au budget du secrétariat d'Etat à l'Outre-mer, qui sont identifiés dans les tableaux ci-dessous.

L'origine des crédits de la dotation globale de compensation	
1. Crédits en provenance d'autres ministères	10 726 349
<i>Education nationale</i>	9 189 877
<i>Jeunesse et sport</i>	1 325 217
<i>Industrie</i>	211 255
2. Transferts internes	991 074
Total 1 + 2	11 717 423
DGC dans le PLF 2000	11 723 037

L'origine des crédits de la dotation globale de fonctionnement	
1. Crédits en provenance d'autres ministères	315 316 066
<i>Education nationale</i>	257 137 335
<i>Emploi et solidarité</i>	58 178 731
2. Transferts internes	77 806 417
<i>68-93 « Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie »</i>	64 586 424
<i>46-94 « Action sociale et culturelle »</i>	13 219 993
Total 1 + 2	393 122 483
DGF dans le PLF 2000	393 995 816

En dehors de ce nouveau chapitre finançant les deux dotations créées, les lignes budgétaires existantes pour la Nouvelle-Calédonie sont maintenues.

Le chapitre 68-93 « actions diverses en faveur de la Nouvelle-Calédonie » est conservé. L'indemnité compensatrice santé-enseignement et la dotation spécifique collèges, qui faisaient l'objet d'une répartition sur le budget des provinces en cours d'année, sont intégrées à la dotation globale de fonctionnement. Les autres crédits restent sur le chapitre 68-93, doté de 330,4 millions de francs en autorisations de programme et 320,4 millions de francs en crédits de paiement. Ce chapitre supportera notamment l'accompagnement économique de l'Etat dans la poursuite de l'objectif de développement et de rééquilibrage entre les provinces, entrepris depuis 1998, au travers de la nouvelle génération de contrats de plan 2000-2004.

Les autres dotations sont maintenues sur les chapitres d'origine du Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer, comme les subventions aux établissements publics (14,7 millions de francs) et les actions en faveur de l'emploi (jeunes stagiaires pour le développement et chantiers de développement local).

B. L'ACTION EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION SOCIALE

Les crédits consacrés aux actions en faveur de l'emploi, de l'insertion sociale et de l'action culturelle représentent près de la moitié du budget de l'outre-mer. Ils s'élèvent à 3,148 milliards de francs en hausse de 13,5 %, mais en réalité, à structure constante, l'augmentation se limite à 1,5 %.

1. La reconduction des moyens du Fonds pour l'Emploi dans les DOM (FEDOM)

Les crédits du FEDOM inscrits au chapitre 44-03 s'élèvent à 2,101 milliards de francs en progression de 16 % en raison du transfert des crédits finançant les contrats emplois consolidés (CEC) qui relevaient jusqu'à présent du ministère de l'emploi et de la solidarité.

Ce mouvement assure une meilleure lisibilité du dispositif, puisque les crédits des contrats emploi solidarité (CES), aujourd'hui en voie d'extinction au profit des CEC, se trouvent déjà au budget de l'outre-mer. Ils constituent d'ailleurs la plus grosse fraction des crédits du FEDOM, avec 661,5 millions de francs en 2000.

Les crédits transférés s'élèvent à 291,7 millions de francs pour financer 7.000 CEC.

a) *Bilan du FEDOM pour 1999*

L'action du FEOM pour 1999 a été arrêtée par le comité directeur du 13 janvier 1999 puis complétée par le comité permanent du 8 juillet 1999. L'effort réalisé en 1998 a été maintenu avec la mise en place de 34.000 CES, 15.000 CIA et 7.000 CAE. **Par ailleurs, l'ouverture de 3.500 emplois-jeunes a également été budgétée, ce qui portera le nombre total d'emplois-jeunes financés par le FEDOM en 1999 à environ 7.200 postes.**

Un premier bilan de la consommation de ces mesures a été effectué au 30 juin 1999. Il a fait apparaître certaines divergences entre les départements en ce qui concerne l'utilisation des CES. En effet, si le nombre global de conventions utilisées sur cette période reste conforme aux prévisions établies en début d'année, le département de la Réunion a témoigné de forts besoins, à l'inverse de celui de la Martinique, en sous-consommation.

Un réajustement de cette mesure a donc été effectué afin de tenir compte des besoins réels de chacun des départements concernés.

Le nombre de solutions d'insertion prévues pour l'exercice 1999 et leur répartition entre les différents départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon s'inscrivent comme suit :

	CES	CIA	CAE	Primes	Emploi-jeunes	TOTAL
Guadeloupe	4 760	3 450	1 731	54	748	10 743
Guyane	2 725	1 050	444	4	250	4 473
Martinique	3 500	3 150	1 626	10	790	9 076
Réunion	22 865	7 350	3 179	70	1 700	35 164
Saint-Pierre-et-Miquelon	150		20	10	12	192
TOTAL	34 000	15 000	7 000	148	3 500	59 648

Source : Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer.

La dotation budgétaire du FEDOM ouverte en loi de finances pour 1999 s'élevait à 1.808 millions de francs. Elle a été abondée en cours de gestion pour un montant de 193,59 millions de francs, correspondant à la part insertion de la créance de proratisation pour 1999. Ces crédits sont intégralement délégués aux agences d'insertion (ADI).

A cette dotation viennent également s'ajouter 121 millions de francs de crédits reports de 1998. En cours de gestion, l'enveloppe globale du FEDOM s'élève donc à 2 123 681 727 francs pour 1999.

Ainsi donc, les dépenses prévisionnelles du FEDOM, au 30 juin 1999, s'inscrivent comme suit :

(en francs)

Chapitre 44-03	Dotation en LFI 1999	Dépenses prévisionnelles	Solde prévisionnel
Art. 10 CES	662 200 000	660 420 244	1 779 756
Art. 20 CIA	179 400 000	182 033 700	- 2 633 700
Art. 30 CAE	495 800 000	182 000 000	313 800 000
Art. 40 Primes	14 600 000	12 000 000	2 600 000
Art. 50 Créance	193 598 000	193 598 000	
Art. 60 CRE	10 000 000	10 000 000	0
Art. 70 Etudes	1 000 000	665 000	335 000
Art. 80 Emplois-Jeunes	445 000 000	586 116 007	- 19 032 280
Report 98	122 083 727		
Art. 90 Mesures restructuration		3 898 900	- 3 898 900
TOTAL	2 123 681 727	1 830 731 851	292 949 876

Sur ce solde prévisionnel de 292,94 millions de francs, un report de crédits d'un montant de 180 millions de francs est budgété sur le projet de loi de finances 2000 afin d'assurer le financement des emplois-jeunes.

b) La répartition des crédits du FEDOM pour 2000

● **Compte tenu de l'intégration des crédits finançant les contrats emplois-solidarité, le budget prévisionnel du FEDOM pour 2000 s'élève donc à 2,101 milliards de francs ainsi répartis :**

Mesures d'insertion	Projet de loi de finances 2000	
	Dotation budgétaire	Nombre de solutions
CES	631,5 MF	35 000
CEC	291,7 MF	7 000
CIA	186,0 MF	15 000
CAE	354,0 MF	7 500
Primes	12,0 MF	500
CRE	10,0 MF	
Etudes	1,0 MF	
Emplois-jeunes	615,5 MF	3 000
TOTAL	2 101,7 MF	68 000

● **Les crédits consacrés aux contrats d'accès à l'emploi accusent pour leur part une baisse de 28 %**, dans le projet de loi de finances pour 2000 et s'établissent à 354 millions de francs. Cette baisse serait due à la réduction du coût unitaire des CAE et le nombre de CAE augmenterait quant à lui légèrement, de 7 000 à 7 500.

2. Mise en œuvre du plan Emploi-jeunes

Il convient de souligner la montée en charge du dispositif des emplois-jeunes, en rappelant que le secrétariat d'Etat à l'Outre-mer -et non le ministère de l'emploi et de la solidarité- assure la prise en charge de 80 % de la rémunération des emplois-jeunes. **Les crédits correspondants s'établissaient à 300 millions de francs en 1998 et à 445 millions de francs en 1999. En 2000, cette enveloppe sera portée à 615,5 millions de francs.**

Le coût des 11.000 emplois-jeunes outre-mer, dont 3.000 nouveaux, ne sera pas couvert par les crédits ouverts au sein du FEDOM, mais leur financement sera cependant permis par le report, évoqué ci-dessus, de 180 millions de francs non consommés en 1999.

A ces emplois s'ajoutent ceux pris en charge par le ministère de l'Education nationale et le ministère de l'Intérieur.

Au 30 juin 1999, 5.784 emplois-jeunes étaient effectivement créés, dont 3.693 au cours de l'année 1998.

BILAN DES EMPLOIS-JEUNES AU 30 JUIN 1999

	FEDOM			Education nationale	Intérieur	TOTAL GENERAL
	Emplois créés au 30/06/99	Embauches non encore effectuées	Total emplois prévus par convention	Postes aides éducateurs créés	Postes adjoints sécurité créés	
Guadeloupe	586	41	627	568	34	1 188
Guyane	364	37	401	265	16	645
Martinique	1 742	138	1 880	487	27	2 256
Réunion	3 077	361	3 438	1 271	57	4 405
St-Pierre-et-Miquelon	15		15			15
TOTAL	5 784	577	6 361	2 591	134	8 509

Source : Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer

Les employeurs sont essentiellement :

- les collectivités locales, qui ont recruté à ce jour 32,48 % de l'effectif total, dont 23,28 % par les communes ;
- les associations, avec 54,95 % des emplois créés ;
- les établissements publics, avec 9,46 % de cet effectif.

Par comparaison avec la métropole, la proportion est à peu près identique en ce qui concerne les établissements publics (17,71 %), alors que la part des collectivités locales est moins importante.

En ce qui concerne le financement de ce dispositif, l'aide de l'Etat s'élève à 94.760 F par an et par emploi-jeune, soit 80 % du coût d'un salarié payé au SMIC. Au titre de l'exercice 1999, l'effet report de l'effectif de 1998 est évalué à 350 MF.

3. Le bilan du volet insertion du revenu minimum d'insertion

a) *Le bilan financier*

● **La progression des bénéficiaires du RMI, constatée depuis août 1993 s'est poursuivie en 1998 et, fin décembre 1998, on recensait dans les DOM, 118.822 bénéficiaires.**

Le barème du RMI applicable dans les départements d'outre-mer est égal à 80 % du montant fixé pour la métropole, et **l'allocation mensuelle moyenne effectivement versée est de 1.655 F, alors qu'elle est de 2.011 F en métropole.**

Les dépenses d'allocation de RMI, après avoir enregistré une baisse liée à celle des effectifs, sont donc à nouveau en augmentation depuis 1994, et **en 1998 elles s'élevaient à 2,27 milliards de francs.**

Il faut noter que, compte tenu de l'évolution respective de l'allocation de RMI de l'alignement ou de l'extension des prestations sociales (APE, APJE) et de l'alignement du SMIC sur le taux métropolitain, le rapport entre RMI et SMIC a évolué dans un sens plus favorable à ce dernier.

Le bilan 1998 des actions d'insertion menées dans le cadre du RMI indique un redressement, lié essentiellement à la réalisation de contrats d'insertion par l'activité, conclu dans le cadre des programmes départementaux d'insertion et des programmes annuels de tâche d'utilité sociale. **Au total, sur les 118.812 bénéficiaires du RMI, plus de 29.000 d'entre eux sont entrés dans une des mesures pour l'emploi.**

● Les moyens financiers du dispositif d'insertion proviennent principalement de deux sources :

– **une participation financière de l'Etat** qui s'articule autour de la part insertion de la créance de proratisation, soit 198,8 millions de francs en 1999 et de la contrepartie de l'allocation de RMI pour les bénéficiaires d'un contrat d'insertion par l'activité, soit 179,10 millions de francs en 1998 ;

– **une participation financière des départements** qui correspond au moins à 20 % du montant des sommes versées par l'Etat au titre du RMI, soit 389,77 millions de francs en 1999.

Ces crédits d'insertion départementaux sont versés après déduction du coût de la prise en charge de la couverture complémentaire de sécurité sociale des bénéficiaires du RMI, dans la limite de 3,75 % sur les 20 % prévus.

A cela s'ajoute la participation du FEDOM au financement des CIA pour 182,03 millions de francs en 1998, ainsi que la contribution financière des utilisateurs

auprès desquels l'Agence départementale d'insertion (ADI) place des personnes en CIA.

En 1998, le budget global des agences, initialement de 865,545 millions de francs s'est élevé finalement à 1.061 millions de francs.

L'objectif de 15.000 contrats d'insertion fixé par le comité directeur du FEDOM a été dépassé. Les 20.436 CIA conclu en 1998 se sont répartis de la façon suivante :

– Réunion :	10 227
– Martinique	4 972
– Guadeloupe	4 004
– Guyane	1 233

Le programme départemental d'insertion de 1998 s'est inscrit dans la continuité des actions engagées en 1997 et comme l'année précédente, trois grandes priorités se sont dégagées, à savoir l'insertion par l'activité professionnelle ou économique, l'insertion par l'action sociale, l'insertion par le logement et l'amélioration du cadre de vie.

En 1999, compte tenu des réformes en voie d'achèvement concernant le fonctionnement des agences d'insertion, le comité directeur du FEDOM a fixé à celles-ci un objectif initial de 15.000 contrats d'insertion par activité.

b) La réforme des agences d'insertion

● On peut rappeler que depuis leur mise en place dans les DOM le 1^{er} octobre 1995, les agences d'insertion avaient fait l'objet d'un certain nombre de critiques même si des résultats positifs avaient été enregistrés. Ces critiques émanaient notamment des élus locaux, qui reprochaient à ce dispositif :

- une remise en cause des principes fondamentaux de la décentralisation ;
- une trop grande complexité des procédures administratives et budgétaires imposées par les textes réglementaires.

Le système devait évoluer, dans le sens d'une plus grande déconcentration des décisions et d'une meilleure prise en compte du rôle des élus d'outre-mer, par la mise en place d'un cadre de fonctionnement rénové, permettant néanmoins à ces établissements publics de demeurer l'instrument partenarial privilégié de l'Etat et du département dans la lutte contre l'exclusion.

Aussi, antérieurement établissements publics nationaux, les agences d'insertion sont elles devenues établissements publics locaux à caractère administratif, ainsi que le prévoit la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

L'article 19 de ce texte implique une modification des décrets d'application de l'article 1er du titre I de la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994. De plus, cette disposition législative doit être complétée par une ordonnance prise dans le cadre d'une loi d'habilitation qui a été examinée par le Sénat en octobre 1999, car certaines mesures applicables aux établissements publics locaux relèvent du domaine législatif.

L'évolution institutionnelle doit permettre d'alléger les procédures administratives et les tutelles des ministères chargés de l'outre-mer et du budget, ainsi que d'accroître le rôle des autorités locales, notamment dans la procédure de nomination des directeurs, pour laquelle les présidents de conseils généraux disposent désormais d'un pouvoir de proposition. La présidence du conseil d'administration est également confiée aux présidents de conseils généraux, les préfets devenant commissaires du gouvernement.

Assimilables par de nombreux aspects à des établissements publics départementaux, les agences possèdent également des traits originaux ou dérogatoires, qui doivent être spécifiés dans le cadre de l'ordonnance.

Il en va ainsi de la composition et de la compétence des conseils d'administration, des pouvoirs des directeurs, du statu du personnel ainsi que des dispositions comptables et financières, ou du rôle du commissaire du gouvernement.

4. La prolongation du dispositif d'exonération de cotisations patronales

a) Rappel du mécanisme prévu par la loi du 25 juillet 1994

Les exonérations de cotisations patronales, prévues aux articles 3, 4 et 5 de la loi du 25 juillet 1994, s'appliquent aux secteurs de production les plus exposés (agriculture-pêche y compris l'aquaculture, industrie, hôtellerie-restauration, presse-audiovisuel), afin de favoriser le développement de l'emploi, de réorienter le développement des économies de ces départements et de maintenir l'activité en milieu rural. La fraction du salaire ouvrant droit à exonération est plafonnée au niveau du SMIC.

Les exonérations partielles sont financées par le rendement du relèvement de 2 points du taux de la TVA applicable dans les DOM et apparaissent en dépenses sur le budget du ministère de l'emploi et de la solidarité. Ce dispositif est entré en vigueur dès 1995, mais n'a été pleinement opérationnel qu'en 1996. Pour 1998, l'équilibre est le suivant :

(millions de francs)

Année 1998	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	TOTAL
Produit du relèvement de 2 % de la TVA	205,2	231,6	-	366,4	803,2
Montant des exonérations de cotisations	263,6	223,2	72,6	309,9	969,4

Source : Secrétariat d'Etat au budget

Il convient de rappeler que ce dispositif n'est pas cumulable avec les allègements bas salaires. C'est pourquoi, il faut tenir compte, pour apprécier le surcoût réel de la mesure, de l'impact qu'auraient eu les allègements bas salaires si les exonérations sectorielles n'avaient pas existé. Cet impact est estimé à environ 150 millions de francs, ce qui signifie, qu'associé au produit du relèvement de la TVA, il équilibre quasiment le financement des exonérations sectorielles.

Il faut également noter que l'augmentation de deux points du taux de TVA intervenue le 1^{er} juillet 1995 en métropole n'a pas été étendue aux DOM. Ces départements se retrouvent donc avec le même écart du taux de TVA par rapport à la métropole qu'avant la mise en place des dispositions de la loi du 25 juillet 1994.

Globalement, 70 % des entreprises pouvant prétendre à l'exonération bénéficient effectivement de la mesure. La proportion de salariés effectivement exonérés est, quant à elle, de 80 %.

Le bilan qui peut être fait de ce dispositif **relève un effet globalement positif des exonérations sur les effectifs salariés, qui ont progressé quatre fois plus vite entre 1995 et 1997 dans les secteurs exonérés que ceux des secteurs non exonérés hors BTP.** Il faut souligner, de plus, que, sur la même période, le SMIC, du fait de son alignement sur la métropole, a augmenté de 15,6 %. **L'effet le plus positif de ces mesures a eu lieu pendant la première année d'application du dispositif, ce qui laisse supposer une régularisation d'emplois précédemment non déclarés.**

b) La prolongation du dispositif à travers l'article 72 du projet de loi de finances pour 2000

La loi du 25 juillet 1994 prévoit que les dispositions de l'article 4 entrent **en vigueur pour cinq ans** à compter de la date de publication de son décret d'application. Le décret a été publié le 27 février 1995 et prévoit la fin du dispositif au 1^{er} mars 2000.

L'article 72 propose de proroger les exonérations jusqu'au 31 décembre 2000, afin de faire coïncider la date d'extinction des dispositifs existants avec celle

d'entrée en vigueur de ceux qui résulteront de la future loi d'orientation pour l'outre-mer.

Le choix de la date du 31 décembre 2000 semble indiquer -et votre rapporteur pour avis s'en félicite- que la loi d'orientation pour l'outre-mer promise par le Premier ministre sera discutée au cours de la session 1999-2000.

J'ajouterais que votre rapporteur pour avis souhaiterait néanmoins vivement que le Gouvernement lui confirme le bien-fondé de cette déduction.

5. La reconduction des dispositifs pour l'emploi dans les territoires et collectivités d'outre-mer et le financement de l'action sociale et culturelle

● Compte tenu des statuts respectifs de ces territoires et collectivités, la compétence en matière d'emploi et de formation professionnelle est décentralisée. **L'Etat concourt toutefois à l'exercice de cette compétence au travers des engagements souscrits dans les contrats de plan et les conventions de développement, et par des actions directes.**

A ce titre, les chantiers de développement local dont bénéficient les TOM et Mayotte permettent aux collectivités et aux établissements publics d'accueillir des stagiaires adultes ou des jeunes sans emploi. Concourant à la réalisation de travaux d'intérêt général, ils visent à faciliter l'insertion sociale et professionnelle d'une population très faiblement qualifiée. Ce dispositif est doté de 35,3 millions de francs pour 2000.

La dotation de 8 millions de francs consacrée à ces actions à Mayotte est inscrite sur la nouvelle enveloppe regroupant les crédits pour l'emploi et la formation professionnelle dans cette collectivité.

Des crédits nouveaux pourront être affectés à des actions plus ponctuelles dans le domaine de l'action sociale et de la formation : le centre de formation professionnelle de Wallis-et-Futuna disposera d'un crédit de 0,5 million de francs ; les crédits destinés à Saint-Pierre-et-Miquelon au titre de la formation des demandeurs d'emploi en mobilité, fixée à 0,7 millions de francs, augmentent de 50 %.

● **Enfin, les crédits consacrés aux activités sportives, culturelles et de jeunesse dans les DOM et dans les TOM progressent de 4 à 9,75 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2000.** Ils serviront notamment à alimenter un nouveau « fonds d'aide aux échanges artistiques et culturels », dont la création répond à la volonté du ministère de la culture et du secrétariat d'Etat à l'outre-mer de mettre en commun des moyens.

C. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR L'AIDE AU LOGEMENT

1. Contexte général

Le problème du logement social dans les départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint Pierre et Miquelon se pose encore aujourd'hui en termes de pénurie, d'insalubrité et de précarité :

– **le parc de logements est très insuffisant et surpeuplé** avec un nombre moyen de personnes par logement de 3,57 (au lieu de 2,57 en métropole) ;

– **26 % des logements sont précaires ou dépourvus d'éléments de confort.**

En raison d'une croissance démographique encore élevée, à laquelle s'ajoute une immigration importante en Guyane et à Mayotte, **on peut encore parler de pénurie de logements, ce qui se traduit par la cherté des loyers et une hausse sensible du coût de la construction et du foncier.**

Le taux de chômage élevé et le niveau moyen des salaires encore inférieur à celui de la métropole nécessitent un effort très particulier de l'Etat en faveur du logement social. Pour traiter le seul problème de l'insalubrité sur quinze ans, il faudrait construire chaque année 3.000 logements supplémentaires et réhabiliter 3.500 logements privés, au lieu des 1.500 réalisés actuellement.

Les objectifs prioritaires de la politique du logement outre-mer doivent être de loger dans des conditions décentes et à un coût abordable le plus grand nombre de ménages, en particulier les personnes les plus défavorisées, de reloger les ménages occupant les zones d'habitat insalubre et de contribuer à un aménagement équilibré du territoire.

2. Des moyens supplémentaires pour l'aide au logement

● **Dans la loi de finances pour 1999, les crédits budgétaires inscrits au chapitre 65-01 avaient progressé de 57,8 % pour s'établir à 897,4 millions de francs** dont 96 millions de francs réservés à la résorption de l'habitat insalubre. Par ailleurs, 541 millions de francs étaient venus abonder ce chapitre, au titre de la part logement de la créance de proratisation du RMI. Il était aussi prévu de financer 13.300 logements en 1999, dont 2.390 réhabilitations. Au 30 juin 1999, près de 80 % des crédits du chapitre avaient été ordonnancés.

● Le tableau ci-dessous présente le nombre de logements neufs ou améliorés financés sur la LBU selon leur localisation géographique.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
Guadeloupe	2 671	2 898	2 765	2 406	3 037	3 250
Martinique	2 140	2 344	2 082	2 346	2 688	2 810
Guyane	865	815	875	1 120	1 170	1 300
Réunion	5 229	4 532	4 742	4 100	3 850	4 960
Mayotte	1 006	993	908	1 020	1 064	980
TOTAL	11 911	11 582	11 372	10 992	11 809	13 300

(*) *Prévisions indicatives*

● Dans le projet de loi de finances pour 2000, 918 millions de francs de crédits de paiement sont inscrits au chapitre 65-01 pour le financement du logement, la résorption de l'habitat insalubre et l'aide exceptionnelle de l'Etat dans la zone des cinquante pas géométriques, en application de l'article 3 de la loi n° 96-1241 du 31 décembre 1996.

Les crédits ainsi inscrits progressent de 2,3 %, sur lesquels 57,6 millions de francs sont réservés à la résorption de l'habitat insalubre. Par ailleurs, **la part logement de la créance de proratisation du RMI devrait venir abonder ce chapitre à hauteur de 650 millions de francs soit une augmentation de 20 % par rapport à 1999.**

Les prévisions de construction sont de 11.000 logements auxquels s'ajoutent 2.300 logements en réhabilitation ou en amélioration ainsi que la sortie d'insalubrité d'environ 2.200 ménages.

3. L'impact des mesures fiscales prises en faveur du logement

● Il convient de noter que **la baisse du taux de TVA sur les travaux d'entretien réalisés dans les logements d'habitation s'applique également dans les DOM depuis le 15 septembre 1999. Le taux de TVA est passé de 9,5 % à 2,1 % au lieu de 5,5 % en métropole.**

De plus l'année 1999 aura été celle de la recherche de diversification des produits de logements offerts aux populations des DOM :

– extension du champ d’application de l’aide à l’amélioration des logements, en autorisant la participation des familles à la réalisation des travaux ;

– recherche d’une meilleure adaptation de la réglementation technique aux spécificités de l’outre-mer ;

– mobilisation des maîtres d’œuvre pour la recherche de solutions innovantes, à travers le concours European-DOM.

L’amélioration de l’habitat, priorité dans les DOM, a fait en mars 1999 l’objet d’une charte pour le développement des PACT, qui engagent ces derniers dans la voie d’une efficacité encore améliorée, et d’une augmentation en 2000 du nombre d’opérations de ce type.

● En parallèle, une première amélioration des conditions d’octroi des aides au logement a permis, en 1999, une meilleure solvabilisation des locataires des logements anciens, en particulier après leur réhabilitation. Les logements construits avant le 1^{er} janvier 1976 bénéficient désormais du même barème que les logements construits avant le 31 décembre 1985, et l’objectif affiché par les pouvoirs publics est de parvenir à l’unification des barèmes d’aides au logement.

● Enfin, la politique décidée au niveau national, qui repose sur la baisse des taux d’intérêts, devrait être répercutée outre-mer et permettre une amélioration sensible de l’offre de logements.

Mais, les modalités d’application pour l’outre-mer de certaines de ces mesures ne sont toujours pas en place. Il en est ainsi de l’impact de la baisse du taux du livret A de 0,75 %, qui a été intégralement répercutée sur les taux d’intérêt des prêts aux HLM en métropole. Il devrait en être de même outre-mer, ce qui donnerait un taux pour les prêts aux HLM de 1,6 % environ. **Or, votre rapporteur pour avis vient d’interroger M. le Secrétaire d’Etat à l’outre-mer¹ sur l’arbitrage rendu pour l’application de ce dispositif outre-mer, qui semble remettre en cause la répercussion intégrale de la baisse du taux du livret A sur les prêts des DOM.** Si tel était le cas, ceci nuirait certainement à la politique de construction et de rénovation du logement social outre-mer, alors que les besoins restent considérables.

¹ Question écrite n° 18866 du 23 septembre 1999 (J.O. du 23 septembre 1999).

D. UN RENFORCEMENT DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

1. Le bilan des contrats de plan Etat-régions

a) Bilan du XIème contrat de plan pour les départements et collectivités territoriales

Sur la période 1994-1999, l'Etat aura consacré 3,853 milliards de francs aux contrats de plan passés entre l'Etat et les quatre départements-régions d'outre-mer. S'y ajoutent les contrats de plan passés entre l'Etat et les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, cette dernière bénéficiant également d'une convention de développement, soit près de 2,38 milliards de francs supplémentaires.

Dans les départements d'outre-mer, les opérations contractualisées constituent la contrepartie nationale des programmes européens 1994-1999 pour lesquels la commission européenne a attribué 12 milliards de francs.

Les crédits affectés aux contrats de plan 1994-1999 se sont répartis selon quatre orientations équilibrées :

- 0,894 milliard de francs (23,20 %) pour les opérations de cohésion sociale (équipements sanitaires et sociaux, emploi et formation professionnelle, politique de la ville) ;

- 1,126 milliard de francs (29,23 %) pour les infrastructures (routes, ports, aéroports, foncier et environnement) ;

- 0,901 milliard de francs (23,38 %) sont attachés à l'éducation et à la culture (constructions scolaires et universitaires, équipements sportifs et culturels) ;

- 0,932 milliard de francs (24,20 %) relèvent du développement économique (développement rural, aide à la compétitivité des entreprises, du commerce et de l'artisanat).

Sur l'ensemble des contrats de plan et de la convention précitée, le taux d'engagement sur délégations d'autorisations de programme (31 décembre 1998) est de 84,34 % au terme de la cinquième année du contrat.

Toutefois, ces résultats globaux recouvrent des réalités régionales assez différentes, dues notamment à la situation financière des régions et des départements

cosignataires. La prolongation, par un allègement annuel de la charge, permettra d'achever les dossiers techniques des opérations les plus importantes ou les plus complexes. C'est ainsi que le montant total des engagements, hors ville et RHI) qui était de 2.471,67 millions de francs, en 1997, a atteint 3.786,61 millions de francs au 31 décembre 1998, passant de 43,5 % des crédits inscrits au CPER à près de 67 %.

Le tableau ci-après présente la répartition des financements au titre du XI^e contrat de plan dans les départements et collectivités territoriales d'Outre-mer.

**BILAN DES CONTRATS DE PLAN CONCLU DANS LES DOM ET
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER
(Y COMPRIS CONTRATS DE VILLE)**

11° CPER 1994/1999	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total DOM	St-Pierre- et- Miquelon	Mayotte (Ct plan)	Mayotte (Cdevel)	Total collectivités territoriales
Date de signature	26 août 1994	21 mai 1994	29 juillet 1994	1 juillet 1994		11 nov. 1994	28 oct. 1994	5 avril 1995	
Total CPER hors politique de la ville : RHI + C ⁽¹⁾	1 912,35	1 394	1 368,60	3 433,85	8 108,80	157,69	757,30	2 392,70	3 307,69
Total 11° CPER y.c. politique de la ville ⁽²⁾	2 075,35	1 501	1 527,60	3 550,60	8 654,6				
Total part Etat y compris. contrats de ville	986,90	679,50	842,80	1 343,80	3 853	108,56	503	1 765,30	2 376,86
dont outre-mer	315,97	298,27	335,62	464,65	1 414,51	25,20	116,83	523,25	665,28
<i>Infrastructures</i>		<i>101</i>			<i>101</i>				
<i>FIDOM</i>	<i>239,97</i>	<i>126,27</i>	<i>261,62</i>	<i>383,65</i>	<i>1 011,51</i>	<i>25,2</i>	<i>116,83</i>	<i>115,25</i>	<i>257,28</i>
<i>RHI</i>	<i>76</i>	<i>71</i>	<i>74</i>	<i>81</i>	<i>302</i>			<i>408</i>	<i>408</i>
Total									
Part Régions	741,45	361,80	450,75	603,26	2 157,26	49,13	254,30	402	705,43
Part Département	347	242,50	234,05	908,12	1 731,67				000
Autres		217,20		695,42	912,62			225,40	225,40

⁽¹⁾ Le total hors politique de la ville correspond à celui qui figurait dans le document annexe à la loi de finances pour 1999.

⁽²⁾ La politique de la ville dans DOM, répartie entre la résorption de l'habitat insalubre (RHI chap. 65-01 du SEOM) et les contrats de ville, n'était pas incluse dans le total des contrats de plan des DOM, tel qu'il apparaissait dans les « jaunes » précédents annexes à la LFI

Source : Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer

b) Bilan des contrats de plan et de développement dans les territoires d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française

L'Etat aura consacré à ces collectivités, dans le cadre des contrats du XI^e plan, 1,5 milliard de francs sur la période 1994-1999, auxquels il convient d'ajouter, d'une part, 0,2 milliard de francs au titre de la convention de développement avec Wallis et Futuna, signée en 1995 et destinée à accompagner et renforcer le contrat de plan signé dans cette collectivité, d'autre part, 2,5 milliards de francs prévus aux contrats de développement signé avec la Nouvelle-Calédonie en 1993.

Ce sont ainsi 4,2 milliards de francs qui auront été consacrés au développement des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle Calédonie sur 1994-1999.

L'exécution des contrats de plan fait l'objet par le ministère de l'outre-mer d'un suivi, notamment dans le cadre de la commission interministérielle de coordination des investissements publics. Celle-ci se réunit afin de faire un bilan des contrats, d'assurer la coordination des interventions des différents ministères et de trouver des solutions aux éventuelles difficultés rencontrées sur le terrain dans l'avancement des dossiers.

Le bilan des cinq premières années d'exécution des contrats est satisfaisant, le taux d'engagement au 31 décembre 1998 étant supérieur à 64 % et la Nouvelle Calédonie a bénéficié de deux tranches supplémentaires du contrat de développement (1998-1999).

Le tableau ci-dessous récapitule la répartition des financements au titre des contrats de plan et des conventions de développement dans les territoires, la Nouvelle Calédonie et les pays d'outre-mer.

**CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT, DE PLAN ET CONVENTION DE
DÉVELOPPEMENT DANS LES TERRITOIRES, LA NOUVELLE-CALÉDONIE
ET LES PAYS D'OUTRE-MER**

(millions de francs)

	Nouvelle Calédonie	Polynésie française	Wallis et Futuna			Total général
			Contrat de plan	Convention de développement	Total	
Dates de signature	février, juin 1993 avril, juin et août 1998, avril 1999	4 mai 1994	14 novembre 1994	2 mars 1995		
Total contrats (y compris CV)	5 642,45	3 338,37	72,62	159,08	231,70	9 212,52
Total contrats/part Etat, y compris CV*	2 510,20	1 507,07	58,03	159,08	217,11	4 234,38
Dont outre-mer	1 767,65	683,00	18,15	102,50	120,65	2 571,30
<i>chap 68,90</i>		<i>683,00</i>	<i>18,15</i>	<i>67,50</i>	<i>85,65</i>	<i>768,65</i>
<i>chap 68,93</i>	<i>1 767,65</i>					<i>1 767,65</i>
<i>chap 46,94</i>				<i>35,00</i>	<i>35,00</i>	<i>35,00</i>
Dont autres ministères	742,55	824,07	39,88	56,58	96,46	1 663,08
Territoires/Province	2 064,23	1 506,00	14,59		14,59	3 584,82
Autres partenaires	1 068,02	325,30				1 393,32

* CV : contrats de ville

Source : Secrétariat d'Etat outre-mer

c) Les perspectives des contrats de développement dans le XII^e plan

● S'agissant des projets de contrats pour 2000/2006, le comité interministériel pour l'aménagement du territoire qui s'est tenu le 23 juillet 1999 sous la présidence du Premier ministre, a réparti une première enveloppe pour chacun des DOM pour un montant global de 4,527 milliards de francs, dont 1,346 milliard de francs à la charge du secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

Les quatre régions d'outre-mer sont bien placées dans la répartition des crédits, puisque la Guyane, avec un ratio de 5.607 F par habitant, est la première région française, que la Guadeloupe est troisième (2.687 F par habitant), la Martinique, quatrième (2.545 F par habitant) et la Réunion sixième (2.185 F par habitant).

Conformément aux instructions données par le Premier ministre dans la circulaire du 31 juillet 1998, sur les futurs contrats de plan, les DOM se sont donné pour objectif l'emploi et le développement durable. Néanmoins, la spécificité des régions d'outre-mer nécessite que soit poursuivie notamment la mise à niveau des infrastructures (en veillant à un aménagement équilibré de l'espace) et des équipements éducatifs, sanitaires et sociaux. Les mandats de négociation adressés aux préfets le 2 septembre leur permettront d'engager, sur ces bases, les négociations avec les régions.

• **En dehors des DOM, les contrats de plan obéissent à une programmation spécifique : 2000-2003 pour la Polynésie française, 2000-2004 pour la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.** En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, l'architecture des contrats en cours est maintenue, notamment le contrat d'agglomération qui sera également inclus dans le dispositif contractuel.

Les exécutifs provinciaux ont fait part des différentes actions qu'ils souhaitent voir mises en œuvre dans les contrats, dans le respect des dispositions de la loi organique du 19 mars 1999, les objectifs étant de favoriser l'accès aux formations initiales et continues, l'insertion des jeunes, le développement économique, l'amélioration des conditions de vie et le développement culturel.

Aucun montant financier n'a pu être encore arrêté, l'enveloppe globale réservée aux contrats des collectivités et territoires d'outre-mer n'étant toujours pas établie.

2. L'augmentation des ressources du Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM)

a) Bilan du FIDOM pour 1999

Désormais, le FIDOM général finance essentiellement la participation de l'Etat aux opérations inscrites aux contrats de plan Etat-régions et à la convention de développement de Mayotte.

En 1998 et 1999, la répartition des autorisations de programmes attribuées aux départements et collectivités territoriales est établie comme suit :

(millions de francs)

FIDOM général	1998	1999
-Guadeloupe	32,30	47,750

- Martinique	36,175	49,865
- Guyane	69, 918 ⁽¹⁾	16,918
- Réunion	51,335	51,085
- Saint-Pierre et Miquelon	8,08	8,076
- Mayotte	32,968	32,990
- Opérations communes	0,624	0,012
TOTAL	225,396	206,696

⁽¹⁾ dont 32 millions de francs pour la SOFIDEG et 15 millions de francs pour les constructions scolaires

Les crédits du FIDOM 1999 ont fait l'objet d'une répartition lors du Comité restreint du 31 mars 1999. La dotation a permis de financer les dépenses obligatoires, les tranches annuelles de contrats de plan et de la convention de développement de Mayotte pour un montant de 203 millions de francs. Le reliquat a permis de faire face à des dépenses imprévues.

En ce qui concerne les crédits de paiement, la dotation inscrite en loi de finances 1999, soit 198,75 millions de francs, devrait permettre de satisfaire les besoins exprimés par les préfets.

b) L'augmentation des crédits du FIDOM pour 2000

Dans le projet de loi de finances pour 2000, **les crédits de paiement inscrits au chapitre 68-01 pour le FIDOM s'élèvent à 217,5 millions de francs en hausse de 9,5 % après avoir connu une baisse continue depuis 1995**. Les autorisations de programme sont fixées à 220 millions de francs contre 205 millions en 1999, en progression de 7,5 %.

Les perspectives de répartition de l'enveloppe pour 2000 sont envisagées ainsi :

	<i>en millions de francs</i>
- Contrat de plan	187,80
- Etudes	0,10
- Prêts sociaux dockers à la Réunion	0,10
- Constructions scolaires	15,00
- Dotation non affectée	17,00

Enfin, la dotation spécifique prévue pour financer les infrastructures de Guyane diminue légèrement dans le projet de loi de finances pour 2000, pour être fixée à 18,25 millions de francs en crédits de paiement et 18 millions de francs en autorisations de programmes.

3. La progression des ressources du Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES)

a) Bilan du FIDES pour 1999

On peut rappeler que les ressources du FIDES sont réparties en deux sections :

- la section des territoires retraçant les interventions de l'Etat qui appuient les actions relevant des compétences des territoires.

En outre, depuis 1988, est individualisé au sein du FIDES un Fonds d'équipement et de promotion de la Nouvelle-Calédonie (FEPNC), dont les crédits sont inscrits au chapitre 68-93.

Dans le projet de loi de finances pour 2000, ces crédits enregistrent une forte baisse, car ils sont, pour partie, intégrés dans la DGF Nouvelle-Calédonie, créé au chapitre 41-06.

Les tableaux ci-dessous récapitulent la répartition des crédits au sein du FIDES (section générale) et du FIDES (section des territoires) pour les années 1997 et 1998.

RÉPARTITION DES CRÉDITS FIDES (SECTION GÉNÉRALE)

Territoire	1997	1998	1999
Polynésie française	70 797 000	96 730 000	90 496 500
Nouvelle-Calédonie			
*Hors FEPNC	17 500 000	20 351 470	21 000 000
* FEPNC	237 714 200	232 769 890	225 504 110
Wallis et Futuna	18 940 000	16 345 000	15 345 000
TAAF	1 500 000	5 500 000	1 500 000
IFOI	600 000	450 000	500 000
Opérations communes	253 188	203 530	176 588
TOTAL	347 304 388	372 349 890	356 110 698

RÉPARTITION DES CRÉDITS FIDES (SECTION DES TERRITOIRES)

(en francs)

Années	Nature des opérations	Territoires	A.P.
1997	Délégation globale	Polynésie française	1 541 400
	Délégation globale	Nouvelle-Calédonie	1 394 600
	Délégation globale	Wallis et Futuna	734 000
		Total	3 670 000
1998	Délégation globale	Polynésie française	1 260 400
	Délégation globale	Nouvelle-Calédonie	1 140 000
	Délégation globale	Wallis et Futuna	600 000
		Total	3 000 000
1999	Délégation globale	Polynésie française	1 260 000
	Délégation globale	Nouvelle-Calédonie	1 140 000
	Délégation globale	Wallis et Futuna	600 000
		Total	3 000 000

b) *La progression des crédits du FIDES pour 2000*

• Dans le projet de loi de finances pour 2000, les subventions du FIDES (section générale) progressent de 13,01 % pour atteindre 143,98 millions de francs en crédits de paiement. Les autorisations sont fixées à 145 millions de francs contre 132 millions de francs en 1999.

La répartition des crédits envisagée est la suivante :

Polynésie française

- contrat de développement 2000/2003 80,00 MF
- équipement des communes..... 15,00 MF

Nouvelle-Calédonie

- FIP - Equipement..... 15,00 MF

Wallis et Futuna

- contrat de plan 2000/2004 }
} 20,00 MF
- convention de développement 1995-2000 }

- contrats de villages..... 3,00 MF

Opérations communes

- SODEP 0,09 MF
- Réserve pour opérations urgentes..... 4,91 MF
- Bonifications de prêts locatifs aidés 5,00 MF

● S'agissant du FIDES (section des territoires et de la Nouvelle-Calédonie), les crédits inscrits au chapitre 68-92 diminuent de 16 % en ce qui concerne les crédits de paiement et sont fixés à 2,5 millions de francs et de 34 % pour les autorisations de programme.

La répartition prévisionnelle des autorisations de programme s'établirait ainsi, selon les critères habituels :

- Polynésie française.....0,84 million de francs
- Nouvelle-Calédonie0,76 million de francs
- Wallis et Futuna.....0,40 million de francs

TOTAL

2,00 millions de francs

E. LA RECONNAISSANCE DE LA SPÉCIFICITÉ DE L'OUTRE-MER DANS LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

1. La réforme des fonds structurels annoncée dans l'Agenda 2000

● Outre les différents volets financiers du programme POSEIDOM adopté par le Conseil des Communautés européennes en décembre 1989, les départements d'outre-mer bénéficient également de dotations communautaires importantes au titre des fonds structurels et du Fonds européen de développement (FED).

Le montant global des fonds structurels alloués aux DOM dans les documents uniques de programmation (DOCUP) 1994-1999 s'est élevé à

10.251,276 millions de francs (prix 1999), auquel s'ajoute le montant du programme d'initiative communautaire REGIS II, de 1.745,34 millions de francs, soit un montant global de près de 12 milliards de francs.

La répartition de ce montant est récapitulé dans le tableau qui suit.

(en millions de francs)

En millions de francs (prix indexé 1999)	DOCUP	REGIS II	TOTAL
Guadeloupe	2 357,793	402,16	2 759,95
Martinique	2 255,282	398,97	2 654,25
Guyane	1 127,639	186,18	1 313,81
Réunion	4 510,562	758,03	5 268,59

Le FED est également intervenu de façon spécifique à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon pour mettre à niveau les infrastructures.

La réforme initiée par la Commission européenne dans le document appelé Agenda 2000 du 18 mars 1998 s'est achevée lors du sommet de Berlin de mars 1999 et s'est concrétisée, pour les fonds structurels, par l'adoption et la publication des règlements au JOCE le 26 juin 1999.

Cette réforme, qui obéit à une logique de concentration des aides de l'Union en faveur des régions en retard de développement, s'est traduite essentiellement par la réduction du nombre des objectifs qui passent de 6 à 3, mais **l'objectif 1 intitulé « promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement » est resté pratiquement inchangé dans ses enjeux et s'est vu attribuer près de 70 % de l'enveloppe des fonds structurels.**

Le montant alloué aux DOM est de **21.344 milliards de francs pour une période de sept ans (2000-2006), ce qui représente une augmentation de 64,10 % par rapport au « paquet Delors » (1994-1999).** Les règles d'éligibilité aux fonds structurels restent globalement inchangées en ce qui concerne le FEDER, l'IFOP et le FSE.

Les modalités de gestion, en revanche, ont été profondément modifiées en vue d'assurer une exécution plus efficace des programmes. Les tranches annuelles des crédits d'engagement seront désormais fixes et indexées de manière forfaitaire (2 %). Afin d'accorder une facilité de trésorerie aux régions, un acompte de 7 % sur la totalité des programmes sera versé dès l'adoption des DOCUP.

En revanche, les crédits devront être consommés régulièrement puisqu'il est prévu désormais d'annuler d'office tout engagement sur lequel n'est intervenu aucun

paiement pendant deux ans. Enfin, le règlement général prévoit qu'une réserve de 4 % des crédits des DOCUP, affectée à la réserve de performance, sera versée à mi-parcours des programmes (31 mars 2004) en fonction de la réalisation effective des objectifs, que se seront fixées les régions dans leurs plans.

Concernant les contrôles, la nouvelle réglementation a confirmé la responsabilité des Etats membres en cette matière et aggravé les sanctions.

Les prochains programmes communautaires sont actuellement en cours d'élaboration dans les régions, suivant le principe réaffirmé du partenariat, et devraient, suivant le calendrier prévu par les règlements, être adoptés au cours du premier semestre 2000.

2. Les incertitudes sur le dénouement du conflit commercial de la banane

a) Rappel du contexte

● Il convient de rappeler que le conflit, essentiellement avec les Etats-Unis et les deux multinationales DOLE et CHIQUITA, provient de la volonté française de protéger la production de bananes des régions ultrapériphériques communautaires, ainsi que celle des pays ACP, alors que les Etats-Unis prônent le libéralisme, donc la suppression de toutes les limitations d'importation mises en place par l'organisation commune du marché de la banane en 1993. Cette volonté est partagée par certains pays au sein de l'Union européenne.

La procédure engagée devant l'OMC par les Etats-Unis et quatre pays latino-américains (Equateur, Honduras, Mexique, Guatemala) avait conduit à la constitution d'un groupe spécial (panel) et à la condamnation sévère de plusieurs dispositions de l'OCM confirmée par l'organe d'appel le 25 septembre 1997, sans toutefois remettre en cause le régime interne.

● Compte tenu de ce jugement, plusieurs mesures ont été prises qui peuvent être ainsi résumées :

– abrogation des licences B et de la répartition des droits à importer par fonction (importateurs primaires, secondaires, mûrisseurs) ;

– maintien du contingent tarifaire à 2,2 millions de tonnes avec un droit à l'importation de 75 écus/T ;

– ouverture d'un contingent additionnel de 353.000 tonnes avec droit de 75 écus/T pour les bananes pays tiers et un droit nul pour les bananes ACP ;

– attribution des licences d'importation selon la méthode « traditionnels-nouveaux arrivés » avec calcul des droits sur présentation des licences d'importation utilisées sur la période 1994-1996 ;

– non affectation des contingents d'importations par pays, à l'exception de ceux « ayant un intérêt substantiel » (Colombie, Costa-Rica, Equateur, Panama) ;

Par ailleurs, une revalorisation de la recette de référence de 8 % dont 5 % dès 1998 a été actée par le Conseil.

b) La nouvelle condamnation de l'OCM banane

● Saisi à la demande de l'Equateur sur l'examen de la conformité du nouveau régime d'importation de bananes de l'Union européenne, **le groupe spécial a condamné la nouvelle OCM, qui était entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1999, sur plusieurs points fondamentaux**, notamment l'accès pour les pays ACP à deux contingents, le contingent accordé aux pays ayant un intérêt substantiel et le nouveau régime d'attribution des licences en raison des discriminations que ces mesures perpétuaient.

Cette condamnation affecte particulièrement les pays ACP, dont les exportations sont actuellement limitées au meilleur niveau individuel atteint en 1993.

Par ailleurs, l'Organisation des règlements des différends (ORD) a accepté la demande de mesures de rétorsions formulée par les Etats-Unis à hauteur de 191,4 millions de dollars, 520 millions ayant été demandés par les deux multinationales DOLE et CHIQUITA.

● Pour sortir de la crise, plusieurs réformes sont envisagées, dont certaines auraient des incidences négatives sur l'activité des producteurs communautaires.

– le « tariff only » reste une solution dangereuse, car le niveau nécessaire de protection du marché (sans doute supérieur à 300 écus/tonne) n'est pas réaliste tant vis-à-vis des autres pays européens que des plaignants. Or, si le tarif n'est pas suffisant, le marché sera sur-approvisionné et les origines les plus fragiles et de moindre qualité (ACP Caraïbes, Madère, Guadeloupe...) seront amenées à disparaître.

– Le contingentement de la « banane dollar », avec un libre accès à droit nul pour les bananes ACP, s'oppose aux intérêts des producteurs communautaires car elle va provoquer un sur-approvisionnement du marché, entraînant un renchérissement du coût de l'aide compensatoire, et des difficultés supplémentaires de trésorerie pour les producteurs, voire des difficultés de mise en marché.

– La solution la moins mauvaise serait d’obtenir un contingentement des bananes Pays tiers à 2,55 millions de tonnes et un droit tarifaire à 500 euros/tonne et un contingentement des bananes ACP à hauteur de 857.500 tonnes avec un droit tarifaire nul.

Cette proposition de réforme, si elle était acceptée, permettrait de prendre en compte la condamnation intervenue en 1999, puisqu’il n’y aurait pas de répartition des contingents, ni de quantités réservées aux ACP. Les importations resteraient contingentées à leur niveau actuel, préservant ainsi l’équilibre du marché et les pays ACP conserveraient un accès privilégié au marché communautaire.

c) Le plan national d’aide d’urgence

Il convient de souligner que la gestion des licences d’importation par la Commission a provoqué des surapprovisionnements, qui se traduisent par la chute des cours, menaçant la survie de nombreuses exploitations antillaises.

Alors que la consommation européenne est de 3,8 millions de tonnes, la Commission autorise l’entrée de 4,26 millions de tonnes de bananes. Sur le marché européen, le cours de la banane s’établit à 2,50 francs le kilo, alors que la moyenne des coûts de production en Martinique est de 6,60 francs par kilo.

Lors de son déplacement aux Antilles, en octobre dernier, le Premier ministre a annoncé la mise en place d’un plan d’aide d’urgence qui poursuit trois objectifs :

– **améliorer la trésorerie des exploitations** par un dispositif d’avances doté de 120 millions de francs, destiné à préfinancer -les intérêts étant pris en charge par l’Etat-, la moitié environ du solde de l’aide compensatoire. Cela devrait faciliter, pour les producteurs et les groupements, l’obtention des concours bancaires nécessaires au préfinancement de l’autre moitié.

En outre, la France a saisi la Commission d’une demande de réaménagement du rythme de versement de l’aide compensatoire puisque la situation actuelle, dans laquelle le solde est versé avec un an de retard, est à l’origine d’une grande part des difficultés de trésorerie des exploitations.

– **alléger la dette** en allant au-delà du premier réaménagement du remboursement des prêts consentis par l’ODEADOM en 1997. Le remboursement de ces prêts sera étalé sur une année supplémentaire, soit au total 42 mois pour la Martinique et 48 pour la Guadeloupe. Les mensualités venant à échéance avant le 30 juin 2000 seront réduites à 25 % de leur montant, les 75 % restant étant reportées sur les échéances postérieures.

Par ailleurs, pour favoriser le désendettement des planteurs, 50 millions de francs seront débloqués sans délai, sous la forme de subventions, dans le cadre de la procédure « banadif » et du fonds d'allégement des charges (FAC).

– **apporter une aide structurelle à la Guadeloupe** à travers l'aide à l'encadrement et à la replantation, d'un montant de 9,8 millions de francs, qui doit permettre de mobiliser plus de 22 millions de francs de fonds européens.

Au-delà de ces mesures conjoncturelles, que salue votre rapporteur pour avis étant donné la gravité de la situation actuelle, il est indispensable de mettre en place un dispositif pérenne, qui s'inspire du mécanisme des aides à l'exportation versées par l'Espagne aux producteurs de banane des Canaries.

F. L'INSUFFISANCE DES MESURES ORIENTÉES VERS L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF OUTRE-MER

1. Rappel du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement

Il convient de rappeler que le dispositif d'incitation à l'investissement outre-mer, issu de l'article 22 de la loi de finances rectificative n° 86-824 du 11 juillet 1986 dite « loi Pons », a subi de nombreuses critiques et fait l'objet de multiples modifications dont l'accumulation a nui à la lisibilité intrinsèque du dispositif.

Au-delà des multiples dispositions de droit fiscal applicables outre-mer et qui dérogent au droit commun la « **loi Pons** » visait à **offrir un dispositif pérenne aux entreprises et aux investisseurs, applicable initialement sur dix ans, puis prorogé jusqu'en 2001**. Le champ d'application de la mesure était aussi largement entendu, ainsi que les conditions de déduction qui portaient sur la totalité du prix de revient.

Il s'agissait de remédier aux handicaps de l'outre-mer, notamment un taux de chômage élevé, l'insuffisance des capitaux locaux pouvant s'investir sur place, le coût du crédit et la concurrence de l'environnement économique proche, dans lequel les charges sociales étaient très faibles.

Depuis 1986, ce dispositif de défiscalisation a été modifié à plusieurs reprises, dans un sens toujours plus restrictif, car il a été jugé trop coûteux pour les finances publiques et sans effet déterminant sur le développement économique outre-mer et l'emploi.

2. Le rapport sur le bilan de l'application du dispositif de défiscalisation des investissements outre-mer

- Les conclusions du rapport¹ annoncé par le Gouvernement lors de la discussion de l'article 18 de la loi de finances pour 1998 modifiant certaines dispositions fiscales relatives à la défiscalisation des investissements outre-mer vont dans le même sens et cherchent à proposer, dans la perspective du remplacement du dispositif actuel à compter du 1^{er} janvier 2003, un système d'aide plus neutre et plus efficient pour l'outre-mer.

Selon le bilan macro-économique établi -en dépit d'importantes difficultés méthodologiques- **il semblerait que l'accroissement important de l'investissement réalisé entre 1986 et 1994 (2,9 milliards de francs), a été du même ordre de grandeur que la dépense fiscale consentie par l'Etat au titre du dispositif de défiscalisation.** S'agissant des effets sur l'emploi, le rapport conclut à la faible création d'emplois directs, tout en reconnaissant la difficulté à évaluer l'importance des effets induits.

En ce qui concerne les effets du dispositif analysés par secteur d'activité, le rapport note l'impact très positif pour les infrastructures touristiques et la modernisation de l'appareil productif qui a été rendue possible dans le reste du secteur marchand.

Mais, d'un point de vue micro-économique, l'analyse souligne les défauts intrinsèques de la défiscalisation qui introduit une distorsion positive en faveur de l'investissement outre-mer. Elle souligne notamment que cette aide importante perturbe les critères de la sélection des projets, ceux-ci ne se fondant plus sur leur seule rentabilité intrinsèque, et qu'elle favorise l'apparition de surcapacités sur de petits marchés. Enfin, le rapport fait valoir qu'en diminuant le coût du facteur capital, l'aide à l'investissement renchérit, relativement, le coût du facteur travail, déjà très élevé outre-mer, dissuadant ainsi d'embaucher.

- En dehors d'améliorations très limitées du dispositif de défiscalisation tel qu'il perdure depuis la loi de finances pour 1998, le rapport préconise la création d'un fonds de garantie succédant, sur un mode plus ambitieux, à l'actuel Fonds de garantie géré par l'IEDOM. Il propose également un allègement partiel de la taxe professionnelle, ainsi qu'un allègement complémentaire de charges sociales.

Enfin, s'agissant des territoires d'outre-mer, le rapport estime que, compte tenu de leur autonomie fiscale, un système spécifique d'aide à l'investissement doit être mis en place.

¹ Rapport Lallié-Mossé du groupe interministériel chargé d'établir le bilan de l'application du dispositif de défiscalisation des investissements outre-mer (novembre 1998).

3. Les dangers du statu-quo

● Dépositaire de ce rapport depuis novembre 1998, le Gouvernement ne propose cependant pas de nouvelles mesures s'agissant de l'aide à l'investissement, dans le projet de loi de finances pour 2000.

Votre rapporteur pour avis regrette cette situation d'attentisme, qui succède à une période d'instabilité juridique, s'agissant de la définition des règles du jeu pour les acteurs économiques.

Il déplore comme il l'avait fait l'an dernier, les effets particulièrement négatifs de la règle de « tunnelisation » adoptée dans la loi de finances pour 1998 dans trois secteurs importants pour les économies dominiennes, à savoir l'hôtellerie, la navigation de plaisance et les énergies nouvelles.

S'agissant des critiques majeures émises à l'encontre du dispositif de défiscalisation en matière de création d'emplois, il doit être également tenu compte des emplois maintenus pour apprécier le dispositif à sa juste valeur, d'autant plus que cette période se caractérise par une croissance démographique plus forte outre-mer qu'en métropole et par une progression du chômage proportionnellement plus faible dans les DOM.

Il faut également regretter que le bilan du dispositif ne tienne pas plus grand compte des effets de levier produits par les investissements défiscalisés.

En ce qui concerne les orientations que semblent choisir les pouvoirs publics, à savoir privilégier les incitations à l'embauche plus que la bonification du capital, **votre rapporteur pour avis se déclare en faveur de toute mesure luttant contre le chômage, tout en considérant que la bonification du coût du travail ne peut pas, dans la majorité des cas, rétablir un niveau de concurrence acceptable avec les pays voisins concurrents, où les rémunérations restent la plupart du temps dérisoires.**

En revanche, il faut souligner que les besoins d'investissement restent considérables pour les entreprises, alors que celles-ci sont fragilisées par une absence de fonds propres, par un coût du crédit qui reste plus élevé qu'en métropole -de l'ordre de deux points- ainsi que par de réelles difficultés d'accès à ce crédit.

Compte tenu d'une situation sociale quasiment explosive, que le récent voyage du Premier ministre dans les Antilles a placée sous les feux de l'actualité, il est urgent de sortir de l'impasse économique dans laquelle sont plongés les départements d'outre-mer. **Le projet de loi d'orientation sur l'outre-mer doit, dans son volet économique, apporter des solutions innovantes dont l'impact puisse être financièrement évalué.**

Une partie de la masse des transferts publics doit être réorientée pour compenser les handicaps des économies domiennes et leur donner les moyens d'assurer leur propre développement économique.

Le soutien fort de l'Union européenne à travers la réforme des fonds structurels doit être impérativement relayé, au niveau national, par un plan de viabilisation des économies domiennes, défini pour vingt ans, qui s'inspire des mesures adoptées avec succès par l'Espagne et le Portugal pour leurs régions ultrapériphériques.

*

* *

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission des Affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'outre-mer inscrits au projet de loi de finances pour 2000.