

N° 771

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

N° 345

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1997-1998

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale  
le 6 mars 1998

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 5 mars 1998  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 mars 1998

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION  
DES POLITIQUES PUBLIQUES

RAPPORT

sur

LES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DE LA POLITIQUE MARITIME  
ET LITTORALE DE LA FRANCE,

par

M. Philippe MARINI,

Sénateur

ANNEXE 4

L'outre-mer

Déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale  
par M. Augustin BONREPAUX,  
*Vice-Président de l'Office.*

Déposé sur le Bureau du Sénat  
par M. Christian PONCELET,  
*Président de l'Office.*

## Experts associés <sup>1</sup>

**Madame BARBUT (Monique)**

Responsable de la division du développement des départements et territoires d'outre-mer

Caisse Française de Développement

**Madame BERTRAND (Geneviève)**

Responsable de la Coordination du dialogue national pour l'Europe

Ministère Délégué aux affaires étrangères

**Monsieur DABEZIES (Pierre)**

Membre de l'Académie des Sciences d'outre-mer

**Monsieur DENAUX (Claude)**

Chargé de mission au Service de l'évaluation et de la modernisation de l'Etat

Commissariat général du Plan

**Madame DUCLOS (Danielle)**

Chargée de mission

Commissariat général du Plan

**Monsieur HÉRAL (Maurice)**

Directeur de Laboratoire IFREMER

**Monsieur HUETZ de LEMPS (Christian)**

Professeur à l'Université de Paris-Sorbonne (Paris IV)

**Monsieur JOIRE-NOULENS (Bertrand)**

Commissaire en chef de la marine

Chargé de mission

Secrétariat général de la mer

---

<sup>1</sup> Les fonctions indiquées sont celles occupées au moment de la mise en place du groupe.

**Madame NGUYEN (Bich Viet)**  
Conseiller géographique  
Caisse Française de Développement

**Monsieur PAGES (Jean-Paul)**  
Consultant

**Madame PLISSON (Brigitte)**  
Chef de cabinet  
Commissariat général du Plan

**Monsieur RAMOND (Jacques)**  
Chargé de mission  
Institut d'Emission d'outre-mer et Institut d'Emission des Départements  
d'outre-mer

**Monsieur REMBLIN (Max)**  
Conseiller géographique  
Caisse Française de Développement

**Monsieur SAUSSOL (Alain)**  
Professeur à l'Université Paul-Valéry de Montpellier (Montpellier III)

**Monsieur STÉHLÉ (Guy)**  
Responsable de la mission DOM-TOM  
Direction générale de l'INSEE

## **Personnalités auditionnées**

**Monsieur ADELAIDE (Amédée)**

Président de la Commission des ports d'outre-mer de l'UPACCIM

Président du Port Autonome de Guadeloupe

**Madame BARBUT (Monique)**

Responsable de la Division du Développement des Départements et Territoires d'outre-mer

Caisse Française de Développement

**Monsieur BEL (Bernard)**

Directeur général adjoint de la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Réunion

**Monsieur BOREL (Gildas)**

Consultant, COFREPECHE France Aquaculture

**Monsieur CAZARRÉ (Alain)**

Directeur adjoint des Douanes

Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects

**Madame CHANSSIN (Béatrice)**

Directeur adjoint Administratif du Port Autonome de Papeete

**Vice-Amiral de CHAULIAC**

Secrétaire général adjoint

Secrétariat général de la mer

**Monsieur DENAUX (Claude)**

Chargé de Mission

Service de l'évaluation et de la modernisation de l'Etat

Commissariat général du Plan

**Monsieur DUHAMEL (Guy)**

Professeur au Muséum National d'Histoire Naturelle

**Monsieur DUNCOMBE (Marc)**

Responsable du département DOM-TOM

Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres

**Monsieur FEYTE (Gérard)**

Membre du Conseil Général des Ponts et Chaussées et de l'ANEL

**Monsieur GAUTIER (Jean-Louis)**  
Chef de bureau  
Direction générale des Impôts  
Ministère de l'Economie et des Finances

**Monsieur GÉRARD (Bernard)**  
Directeur-Adjoint  
Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres

**Monsieur HERAL (Maurice)**  
Directeur de laboratoire  
IFREMER

**Monsieur LE CLECH (Jean-Claude)**  
Directeur Général du Port Autonome de Guadeloupe

**Monsieur LE GOFF (Pierre-Yves)**  
Directeur Général - Compagnie des Long Liners - Groupe VIKING

**Monsieur LUCAS (Léon)**  
Directeur général adjoint de la COMATA

**Monsieur PARENT (Bruno)**  
Chef du service Contentieux  
Direction générale des Impôts  
Ministère de l'Economie et des Finances

**Monsieur POMPIERE (Claude)**  
Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Martinique

**Monsieur REMBLIN (Max)**  
Conseiller géographique  
Caisse Française de Développement

**Monsieur THODIARD (Frantz)**  
Directeur des concessions portuaires et aéroportuaires de Martinique

**Monsieur VANNIER (Gérard)**  
Inspecteur Général de l'Administration  
Ministère de l'Intérieur



# Sommaire

---

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>13</b>
--------------------------	-----------

---

<b>LE CONTEXTE.....</b>	<b>15</b>
<b>1. UNE GRANDE DIVERSITE DE SITUATIONS GEOGRAPHIQUES.....</b>	<b>15</b>
1.1 <i>Les collectivités d'outre-mer sont réparties dans les deux hémisphères, sur tous les océans du globe et constituent un ensemble géographique éclaté</i> .....	15
1.2 <i>Des collectivités localisées dans des environnements particuliers</i> .....	16
1.3 <i>Insularité, tropicalité et risques naturels</i> .....	25
1.4 <i>L'éloignement</i> .....	26
<b>2. DES COLLECTIVITES DOTEES DE STATUTS DIFFERENTS .....</b>	<b>27</b>
2.1 <i>Les départements d'outre-mer (les DOM)</i> .....	27
2.2 <i>Les territoires d'outre-mer (les TOM)</i> .....	28
2.3 <i>Les collectivités territoriales à statut particulier</i> .....	29

---

<b>CHAPITRE 1    INFRASTRUCTURES PORTUAIRES ET ECHANGES MARITIMES DANS LES DOM-TOM.....</b>	<b>37</b>
---	-----------

---

<b>1. LES PORTS SONT DES OUTILS INDISPENSABLES AUX COMMUNAUTES INSULAIRES.....</b>	<b>38</b>
1.1 <i>Les ports sont un des liens des communautés insulaires avec l'extérieur</i> .....	38
1.2 <i>Les ports sont aussi essentiels aux échanges intérieurs, qu'il s'agisse de cabotage ou de trafic inter-îles</i> .....	39
<b>2. CONTRASTES ET SIMILITUDES DES OUTILS PORTUAIRES DES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER .....</b>	<b>41</b>
2.1 <i>Présentation des principaux trafics portuaires</i> .....	42
2.2 <i>Les échanges portuaires sont marqués par des déséquilibres</i> .....	48
2.3 <i>Les partenaires commerciaux sont peu variés</i> .....	48
<b>3. LES PORTS SONT AU COEUR DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT DE L'OUTRE-MER.....</b>	<b>51</b>
3.1 <i>La réforme de la manutention a eu lieu presque partout</i> .....	51
3.2 <i>La modernisation des infrastructures portuaires, volonté affichée par l'Etat, bénéficie aussi de financements communautaires</i> .....	53
3.3 <i>Les dispositions européennes concernant les zones franches et les entrepôts francs peuvent s'appliquer dans les zones portuaires de l'outre-mer</i> .....	55

<b>4. AU NIVEAU REGIONAL, LES PORTS SONT SOUMIS A UNE VIVE CONCURRENCE ET S'INTEGRENT MAL DANS LEUR ENVIRONNEMENT...</b>	<b>55</b>
4.1 <i>Les ports français n'exercent pas de rôle régional dominant</i> .....	55
4.2 <i>Les liaisons maritimes révèlent la faible intégration dans les environnements régionaux</i> .....	56
4.3 <i>En matière de coopération régionale commerciale, la politique de la France poursuit des objectifs contradictoires</i> .....	58

---

**CHAPITRE 2 L'OCCUPATION MASSIVE DES LITTORAUX INSULAIRES ET LES PRESSIONS QUI S'Y EXERCENT FONT L'OBJET DE POLITIQUES PARFOIS CONTRADICTOIRES.....61**

<b>1. L'OCCUPATION LITTORALE OUTRE-MER EST MARQUEE PAR DES CONTRASTES.....</b>	<b>61</b>
1.1 <i>L'opposition entre un littoral exigu et très peuplé et un intérieur peu densément occupé</i> .....	62
1.2 <i>L'hypothèque démographique pèse sur la perspective d'une occupation équilibrée du littoral</i> .....	66
1.3 <i>Les incitations au développement du tourisme sont nombreuses mais les concurrences régionales sont vives</i> .....	67
<b>2. L'INCITATION FISCALE AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE L'OUTRE-MER A PRINCIPALEMENT FAVORISE LE TOURISME (EVALUATION DE LA LOI PONS DE 1986).....</b>	<b>71</b>
2.1 <i>Analyse du dispositif de la loi Pons</i> .....	71
2.2 <i>La loi Pons et les secteurs relatifs à la mer : investissements et dépense fiscale</i> .....	86
2.3 <i>L'impact macro-économique et sectoriel sur l'économie des DOM</i> .....	95
2.4 <i>Conclusion : des investissements importants mais trop concentrés sur le tourisme et insuffisamment diffusés</i> .....	128
<b>3. LE TOURISME, ACTIVITE PRINCIPALE POUR CERTAINS TERRITOIRES DE L'OUTRE-MER, RENFORCE L'OCCUPATION DU LITTORAL.....</b>	<b>131</b>
3.1 <i>Les tourisimes de séjour, de croisière et de plaisance sont inégalement développés dans les collectivités d'outre-mer</i> .....	132
3.2 <i>Le tourisme est au centre des conflits pour l'occupation de l'espace et la protection des milieux « naturels » qui se jouent sur les littoraux</i> .....	146
<b>4. LES LITTORAUX INSULAIRES SONT DES MILIEUX FRAGILES, QUI FONT L'OBJET DE DEGRADATIONS NOMBREUSES.....</b>	<b>147</b>
4.1 <i>Des littoraux remarquables et soumis à des agressions très vives</i> .....	147
4.2 <i>Les politiques publiques qui s'appliquent sur les littoraux d'outre-mer</i> .....	149

---

**CHAPITRE 3 LA MISE EN VALEUR DE LA ZONE ECONOMIQUE EXCLUSIVE DES DOM-TOM..... 155**

**1. LA FRANCE DISPOSE D'UNE ZONE ECONOMIQUE EXCLUSIVE TRES VASTE DONT LES RESSOURCES, INEGALEMENT REPARTIES, SONT EN GENERAL MAL CONNUES..... 155**

- 1.1 La richesse des zones de pêche françaises ne se déduit pas de l'étendue de sa Zone Economique Exclusive..... 155*
- 1.2 Les ressources halieutiques restent mal connues et leur évaluation fait l'objet de certains programmes de recherche..... 158*
- 1.3 Quelques données sur les ressources halieutiques peuvent être prudemment avancées..... 160*

**2. L'ACTIVITE DE PECHE SE CARACTERISE PAR UNE MEDIOCRE EXPLOITATION DE LA RESSOURCE DISPONIBLE..... 161**

- 2.1 Partout s'opposent une pêche artisanale majoritaire et peu rémunératrice et une pêche industrielle anecdotique..... 161*
- 2.2 La France délègue l'exploitation d'une grande partie de ses ressources halieutiques à des pêcheurs étrangers..... 165*
- 2.3 L'exercice de la souveraineté sur l'exploitation des ressources de la ZEE est régulièrement bafouée..... 168*

**3. CERTAINES ACTIVITES HALIEUTIQUES OUTRE-MER SONT NEANMOINS REMARQUABLES ET PROMETTEUSES..... 169**

- 3.1 La crevette guyanaise..... 169*
- 3.2 La pêche dans les mers australes..... 170*
- 3.3 La filière thon devrait se développer..... 171*
- 3.4 Aquaculture et perliculture..... 172*

---

**CONCLUSION..... 177**

---



## Introduction

L'empreinte maritime est particulièrement marquée dans les DOM-TOM, avant tout pour des raisons géographiques, mais aussi en termes d'enjeux économiques et stratégiques. L'outre-mer permet à la France d'avoir « un pied dans chaque océan » ou presque, de se trouver à la tête d'une Zone Economique Exclusive très vaste, enfin de compter parmi ses « régions naturelles » des îles tropicales, du moins pour la majeure partie des collectivités d'outre-mer. La question majeure réside alors dans le fait de savoir si le meilleur profit est tiré de ces atouts. Il faut aussi s'assurer de la cohérence des politiques mises en oeuvre à cette fin.

L'évaluation des politiques publiques maritimes de la France outre-mer est confrontée à un choix méthodologique et se heurte à une difficulté statistique.

L'étude peut être abordée sous l'angle territorial, ou sous l'angle thématique, que l'on a retenu. Il implique, plutôt que de viser à l'exhaustivité, d'illustrer par des exemples géographiques choisis dans les différentes collectivités, les questions abordées au cours de l'étude des grands domaines de l'économie maritime.

Le souci d'exhaustivité et d'unité se heurterait en tout état de cause à la difficulté de rassembler des informations statistiques, qui sont à la fois éparses, hétérogènes et peu fiables. Nous avons été notamment frappés de constater que, malgré l'existence d'une volumineuse somme intitulée « Guide des aides publiques dans les DOM », aucune indication concernant leur mise en oeuvre n'a pu être recueillie, notamment sur la dépense publique qui leur est associée.

Cela étant, l'administration économique et financière, ainsi que l'Institut d'Emission des Départements d'Outre-Mer (IEDOM)-Institut d'Emission d'Outre-Mer (IEOM) et la Caisse Française de Développement (CFD), sont

en mesure de donner des états robustes en matière statistique. Ils ont été notre principale source.

On entend par politiques publiques à la fois les incitations fiscales, parmi lesquelles la loi Pons fait l'objet d'une évaluation détaillée - les subventions budgétaires, qui sont parfois conjointes - ainsi, les contrats de plan prévoient des financements nationaux et locaux. En outre, l'Union européenne, par le biais des fonds structurels et de développement, est un acteur important de ce type de politique. Enfin, les réglementations ont été évaluées lorsque cela est apparu nécessaire.

Trois secteurs ont été privilégiés : les équipements portuaires, leur rôle au sein des différentes collectivités et les échanges qu'ils permettent ; l'occupation des espaces littoraux, leur mise en valeur et les risques encourus par leur mode de développement ; enfin, l'exploitation de la Zone Economique Exclusive, c'est-à-dire les activités halieutiques.

Le rôle dévolu aux ports d'outre-mer, qui assurent une partie des échanges, en même temps qu'ils constituent un lien ancien et symbolique de ces territoires en majorité insulaires avec l'extérieur, le parti tiré de portions du sol national inscrites dans la zone tropicale et marquées du sceau maritime, enfin l'exploitation des ressources halieutiques et l'exercice de la souveraineté nationale sur des espaces marins étendus, participent chacun de la mise en valeur des atouts maritimes de la Nation.

## LE CONTEXTE

L'outre-mer rassemble près de 97% de la superficie de l'espace maritime national. Disposant ainsi d'une Zone Economique Exclusive (ZEE) de près de 11 millions de km<sup>2</sup>, la France est considérée comme l'une des premières puissances maritimes du monde, par l'étendue de son patrimoine océanique.

### **1. Une grande diversité de situations géographiques**

#### **1.1 Les collectivités d'outre-mer sont réparties dans les deux hémisphères, sur tous les océans du globe et constituent un ensemble géographique éclaté**

On distingue trois zones géographiques :

- la zone américaine atlantique, avec, du nord au sud : Saint-Pierre-et-Miquelon à quelques kilomètres de l'île de Terre-Neuve, l'île de la Martinique et l'archipel de la Guadeloupe, au coeur des petites Antilles, et la Guyane, entre le Brésil et le Surinam ;

- la zone de l'Océan Indien, avec l'île de Mayotte, qui fait partie de l'archipel des Comores, les minuscules « Iles Eparses » inhabitées, la Réunion et les Terres Australes et Antarctiques Françaises, qui regroupent les îles Crozet, les îles Kerguelen, qui comprennent l'île de la Désolation et plus de 300 îlots, la Nouvelle-Amsterdam et Saint-Paul, ainsi que la Terre Adélie, située en Antarctique ;

- Le contexte -

- la zone Pacifique, avec la Polynésie française, comprenant cinq principaux archipels, les îles Wallis et Futuna, l'archipel de Nouvelle-Calédonie et des îles Loyauté, enfin l'îlot de Clipperton dans le Pacifique Nord.

## **1.2 Des collectivités localisées dans des environnements particuliers**

On distingue des collectivités isolées et d'autres intégrées dans des ensembles régionaux dont elles doivent tenir compte.

### **1.2.1 Le contexte caribéen**

L'environnement géopolitique caraïbe immédiat de l'archipel guadeloupéen et de l'île de la Martinique est constitué des Petites Antilles, qui comptent huit Etats souverains, des colonies de la Couronne britannique, des Etats membres du royaume des Pays-Bas et un territoire des Etats-Unis. Les cinq Grandes Antilles, qui bordent au nord la mer Caraïbe, font aussi partie de cet environnement. Il s'agit de Cuba, de la Jamaïque, de Haïti, de Saint-Domingue et de Porto-Rico. Tous ces territoires sont insulaires, de superficie parfois très réduite et supportant souvent un poids démographique lourd. Le PIB par habitant y est en général inférieur à celui des Antilles françaises.

La Guyane a des frontières terrestres avec le Brésil et le Surinam. Son environnement immédiat est également constitué du Guyana, ancienne Guyane britannique, et du Venezuela. S'il y a très peu d'échanges de nature économique avec les pays voisins<sup>1</sup>, on assiste par contre, depuis le milieu des années 1980, à un afflux de réfugiés en provenance des pays voisins, notamment d'Haïti et du Surinam, en raison de la situation politique très troublée qu'a connu ce pays depuis son indépendance.

### **1.2.2 L'Océan Indien**

La Réunion forme, au Sud-Ouest de l'océan Indien, l'un des deux éléments de l'archipel des Mascareignes, avec sa voisine l'île Maurice, Etat souverain depuis son accession à l'indépendance en 1968. Les voisins les plus proches des Mascareignes sont : à 800 km à l'ouest, Madagascar ; à 1600 km à

---

<sup>1</sup> On doit néanmoins noter le va-et-vient de Brésiliens à l'occasion de grands travaux et leur rôle pour des métiers spécialisés.

l'ouest, l'archipel des Comores, composé d'un Etat indépendant depuis 1976 et de la Collectivité Territoriale de Mayotte ; à 2000 km au nord, l'archipel des Seychelles. Tous ces pays sont francophones. Au-delà du canal du Mozambique, on trouve les Etats du Sud-Est africain : Mozambique et Afrique du Sud.

Les échanges sont courants mais peu importants avec l'île Maurice et avec les Seychelles. Ils sont limités avec les autres Etats plus éloignés.

Deux facteurs s'avèrent importants pour la Réunion dans les années 1990 :

- le rattrapage économique de l'île Maurice, qui sait jouer de sa position de pays ACP<sup>1</sup> pour profiter de débouchés vers l'Union européenne ;
- la fin du régime d'apartheid en Afrique du Sud et le retour d'un rôle prédominant de ce pays dans la région.

Mayotte a pour plus proches voisins les autres îles de l'archipel des Comores, constituant la République Fédérale Islamique des Comores, dont lui proviennent un nombre croissant d'immigrés. Les récents événements dans les îles d'Anjouan et de Mohéli, confirment et illustrent les contrastes dans les modalités du développement entre les collectivités françaises et leurs voisins.

### 1.2.3 L'environnement Pacifique

La Nouvelle-Calédonie est située au coeur de la seule zone du Pacifique-Sud disposant d'un peuplement important. Ses plus proches voisins sont : le Vanuatu, la Micronésie, Palau, les îles Salomon, à 1200 km à l'ouest ; l'Australie, à 1600 km au sud ; la Nouvelle-Zélande, à 2400 km au nord-ouest ; la Papouasie-Nouvelle-Guinée. A l'exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, tous ces pays sont parties à la convention de Lomé, ce qui les place dans une position d'association à l'Union européenne largement comparable à celle de la Nouvelle-Calédonie, qui fait partie, au sein de l'Union, de la catégorie des Pays et Territoires d'outre-mer (PTOM).

---

<sup>1</sup> *Afrique, Caraïbes, Pacifique : groupe de pays créés lors de la première Convention de Lomé en 1975, qui entretient, en fait, depuis 1957 des relations avec l'Union européenne.*

La Polynésie forme à elle seule un monde à part. Par rapport à Tahiti, l'île chef-lieu, les îles Fidji sont situées à 2400 km à l'ouest, la Nouvelle-Calédonie à 3500 km à l'ouest, la Nouvelle-Zélande à 4000 km au sud-ouest, Hawaï à 4500 km au nord, l'Australie à 5000 km à l'ouest et le Chili à 6500 km à l'est. Ces distances expliquent la difficulté à développer des échanges régionaux soutenus.

#### 1.2.4 L'Atlantique Nord

La situation économique et politique de Saint-Pierre-et-Miquelon est liée à son enclavement dans le territoire maritime du Canada et à l'attachement de la population, d'ascendance basque, normande et bretonne, à la France, qui permet à cette dernière de légitimer sa présence. Le Canada ne conteste aucunement la souveraineté de la France sur Saint-Pierre-et-Miquelon, mais il refuse d'en tirer les conséquences en ce qui concerne les ressources naturelles des eaux adjacentes : il reconnaît la souveraineté française sur des eaux territoriales d'une largeur de 12 milles, mais il refuse de lui reconnaître le droit à une ZEE et se réserve le monopole des droits de pêche dans la zone qu'il a lui-même édictée et qui entoure de toutes parts les eaux territoriales adjacentes à Saint-Pierre-et-Miquelon. En 1992, un tribunal arbitral international a délimité une ZEE de 8700 km<sup>2</sup> seulement au profit de la France, qui en demandait plus de 50 000.

Les collectivités d'outre-mer, départements comme territoires, sont, d'une manière générale, insérées dans un environnement géographique composé d'Etats ACP, c'est-à-dire de pays dont les niveaux de développement économique peuvent encore être faibles, mais sont en fait inégaux. La situation des collectivités d'outre-mer est inconfortable en matière d'échanges extérieurs dans la zone géographique dans laquelle elles se situent : elles se trouvent, globalement sur les mêmes filières de production que les Etats voisins, mais les coûts de leur main-d'oeuvre sont tels qu'ils excluent toute possibilité de concurrence. Les charges salariales dans le secteur du tourisme, qui sont pour les Antilles françaises de 1,5 à 15 fois supérieures à celles des autres îles des Caraïbes, illustrent ce fait. Elles constituent un des obstacles à la compétitivité des produits français et les soumettent à une vive concurrence. A la Réunion, le coût de la main-d'oeuvre dans l'hôtellerie est aussi beaucoup plus élevé qu'il ne l'est aux

Seychelles ou à Maurice. L'écart salarial -stricto sensu- est de 1 à 4 avec les Seychelles, de 1 à 10 avec Maurice.

D'autre part, la règle de « non-réciprocité », appliquée par l'Union européenne pénalise les DOM. Elle permet, selon les dispositions de la convention de Lomé, aux produits des Etats ACP d'entrer quasi librement sur le territoire douanier communautaire, auquel appartiennent les DOM. En revanche, les Etats ACP peuvent appliquer aux ventes des DOM des Antilles des restrictions énumératives ou quantitatives. Cela étant, les « negative lists » ne sont pas aussi contraignantes qu'il y paraît et il arrive que les acteurs économiques antillais engagent des négociations et parviennent à les assouplir.

Il ne faut pas non plus négliger le fait que les échanges commerciaux des DOM se font dans des contextes douaniers particuliers. L'octroi de mer<sup>1</sup> est, à ce titre, une disposition qu'il faut mentionner. Il s'agit, en sus des droits de douane, d'une taxe perçue depuis 1826, qui a été mise en conformité avec les exigences du droit communautaire par la loi n° 92-676 du 17 juillet 1992. Y sont soumises « l'introduction de marchandises, les livraisons à titre onéreux par des personnes qui y accomplissent des activités de production et les livraisons à titre onéreux par des personnes qui achètent en vue de l'exportation ou de la revente ». Cependant, de nombreuses exonérations sont prévues dans le texte de loi. Le taux en est fixé par les Conseils Régionaux. Le recouvrement de l'octroi de mer est assuré par le service des douanes.

Dans la mesure où il représente en moyenne près de 30% des recettes de fonctionnement des communes, et même parfois 70 à 80% de leurs ressources, les élus municipaux sont attachés à son maintien.

Les « tarifs généraux d'importation » dans les TOM, qui nourrissent entre un quart et deux cinquièmes des recettes des budgets des TOM, fournissent aussi un cadre particulier aux échanges extérieurs de ces collectivités.

---

<sup>1</sup> L'octroi de mer est assimilé par la Commission européenne à un droit d'effet équivalent à un droit de douane, qui contrarie la « libre circulation des marchandises ». De ce fait, la France se trouve régulièrement condamnée par la Cour de Justice des CE. L'octroi de mer ne fait l'objet que d'une tolérance provisoire, il n'est pas reconnu par le droit européen.

La politique suivie pendant longtemps par la Métropole envers les DOM-TOM a privilégié la bilatéralité du rapport, ce qui a eu pour conséquence de couper les collectivités de leur environnement régional. L'Etat s'efforce aujourd'hui de nuancer cette tendance, en favorisant la coopération régionale. La multiplication des accords régionaux ces dernières années témoigne de l'entrée dans une phase active de la coopération régionale. La mer est probablement l'un des domaines pour lesquels certaines expériences ont pu être conduites.

Il ne faut pas négliger le fait que l'outre-mer permet à la France, en plus de son inscription européenne, d'être rattachée, par le biais d'accords régionaux, à d'autres ensembles géopolitiques. A ce titre, l'outre-mer constitue un enjeu stratégique important. Saint-Pierre-et-Miquelon, par exemple, assure une présence de la France dans l'Atlantique Nord et lui permet d'exercer une influence politique dans la zone, puisqu'elle est membre de l'Organisation des Pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO), à côté de l'Union européenne.

Cette présence française permet la participation aux discussions régionales, aux conférences internationales et à certaines prises de décision. En vertu des principes de droit international public, seule la République Française est habilitée à conclure des traités avec d'autres Etats, même si leur objet est strictement limité à un DOM ou un TOM. Mais, la République est libre d'associer telle ou telle institution territoriale à la négociation, conclusion, voire procédure préalable à la ratification ou encore à l'approbation. Ainsi, depuis que la Polynésie française jouit d'un nouveau statut, le Président de son Gouvernement peut négocier et signer traités et accords, s'ils sont pertinents pour le Pacifique sud. Mais ce pouvoir ne peut être exécuté que sur délégation expresse, qui doit être produite aux négociateurs étrangers pour que ceux-ci sachent que l'Etat sera bien lié.

La présence de la France dans des ensembles géographiques divers lui ouvrent l'accès à des structures de coopération régionales nombreuses.

La coopération régionale, bilatérale ou multilatérale, du fait de l'élimination progressive de barrières à la circulation des marchandises, des capitaux et des personnes, vise à établir un courant d'échanges ou à favoriser la réalisation de projets communs. A cet égard, Lomé IV (1990/2000) comme Lomé III

(1984/1989), soulignent l'intention des parties contractantes d'encourager la coopération régionale entre les DOM, PTOM et les pays ACP environnants dans les termes suivants : « *les parties contractantes encouragent une plus grande coopération régionale, entre les Caraïbes, l'Océan Pacifique et l'Océan Indien, qui impliquerait les États ACP, les pays et territoires d'outre-mer et les départements d'outre-mer environnants* ».

L'objectif primordial de ces économies insulaires est de s'insérer dans un réseau complexe d'institutions de coopération régionale déjà existantes, afin de se faire connaître, de s'informer de ce qui se passe dans la région, d'identifier, d'initier et de participer aux actions ou projets de coopération dans différents domaines. Ces économies, qui assurent le rayonnement de la France dans la Caraïbe, le Pacifique et l'Océan Indien, peuvent aussi devenir la tête de pont de l'Europe dans ces différentes régions.

Sur le plan institutionnel, la coopération régionale est extrêmement riche :

- dans la région Caraïbe, plusieurs structures de coopération ont été constituées entre les pays anglophones, dans le but de parvenir à une réelle intégration économique et financière et de remédier aux problèmes liés à la petite taille des États insulaires de la Caraïbe, certaines ayant plusieurs années d'existence : Initiative pour le Bassin Caraïbe, CARIBCAN, CARICOM<sup>1</sup>, Organisation des États de la Caraïbe orientale<sup>2</sup> ou Banque de Développement des Caraïbes. Les Départements Français d'Amérique adhèrent, en qualité de membres associés, à l'Association des États de la Caraïbe<sup>3</sup>, qui regroupe tous les États souverains ou autonomes de la zone à l'exception des États-Unis.

<sup>1</sup> (Caribbean Economic Community, créé le 14 juillet 1973, qui a mis en place un marché commun associant la Guyana, Saint-Kitts et Nevis, Sainte-Lucie et Saint-Vincent, dans le but de créer une union économique et la Barbade, la Jamaïque, Trinidad, Tobago, plus tard Belize, la Dominique, Grenade, Sainte-Lucie, Saint-Vincent ainsi que Montserrat).

<sup>2</sup> ou OECS, Organization of Eastern Caribbean States, mise en place en 1981 par Antigua, la Dominique, Grenade, partie politique entre ces États.

<sup>3</sup> AEC ou ACS, Association of Caribbean States, créée en juillet 1994 et dont le siège est à Trinidad.

En outre, tous les États et les territoires non souverains des Petites Antilles ainsi que Belize sont associés à l'Union européenne, soit en tant que Pays et Territoires d'outre-mer, catégorie qui comprend également les TOM français, soit en tant qu' « États ACP », devenus parties à la Convention de Lomé peu après l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté ou depuis leur indépendance, dans les cas où celle-ci est intervenue plus tardivement ;

- depuis janvier 1986, la France est membre de la Commission de l'Océan Indien<sup>1</sup> (COI). Cette instance, créée en 1982 et qui a permis, à l'initiative de Madagascar, des Seychelles, et de Maurice, le rapprochement des États ACP et de la France par l'intermédiaire de la Réunion, a mis en place des programmes communs d'intervention pour le développement économique de ses États-membres. En outre, la France voudrait participer à l'Indian Océan Rim (IOR), initié depuis deux ans par l'Australie, l'Inde et l'Afrique du Sud, Maurice y jouant un rôle également très important. Tous ces États sont parties à la Convention de Lomé qui associe les États ACP à l'Union Européenne ;

- les deux organisations internationales spécifiques à la région Pacifique sont assez peu structurées. Il s'agit de la Commission du Pacifique Sud (CPS), dont le siège se trouve à Nouméa et qui est la plus ancienne des organisations régionales du Pacifique. Elle a été créée en 1947 par les six pays administrant des territoires du Pacifique, à savoir : Australie, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande et Pays-Bas. Aujourd'hui, elle a pour participants cinq des États fondateurs, puisque les Pays-Bas n'ont plus d'intérêt dans la région, les États indépendants et les territoires dépendants de la zone (dont les trois TOM). La deuxième est le Forum du Pacifique Sud, créé par les États souverains de la région, en 1971. Il s'agit d'une organisation à vocation de coopération politique, dans le cadre de laquelle la France a fait l'objet de vives critiques pour sa politique en Nouvelle-Calédonie. À partir de ces deux institutions, se sont développées d'autres agences spécialisées, parmi lesquelles on peut citer : l'Agence des Pêches du Forum et le Programme Régional Océanien de l'Environnement. Seule l'Agence des Pêches a été utile dans un domaine spécifique où, compte tenu de l'extension des nouvelles ZEE des 200 milles, il était possible de promouvoir une action commune d'une certaine envergure. Les aides

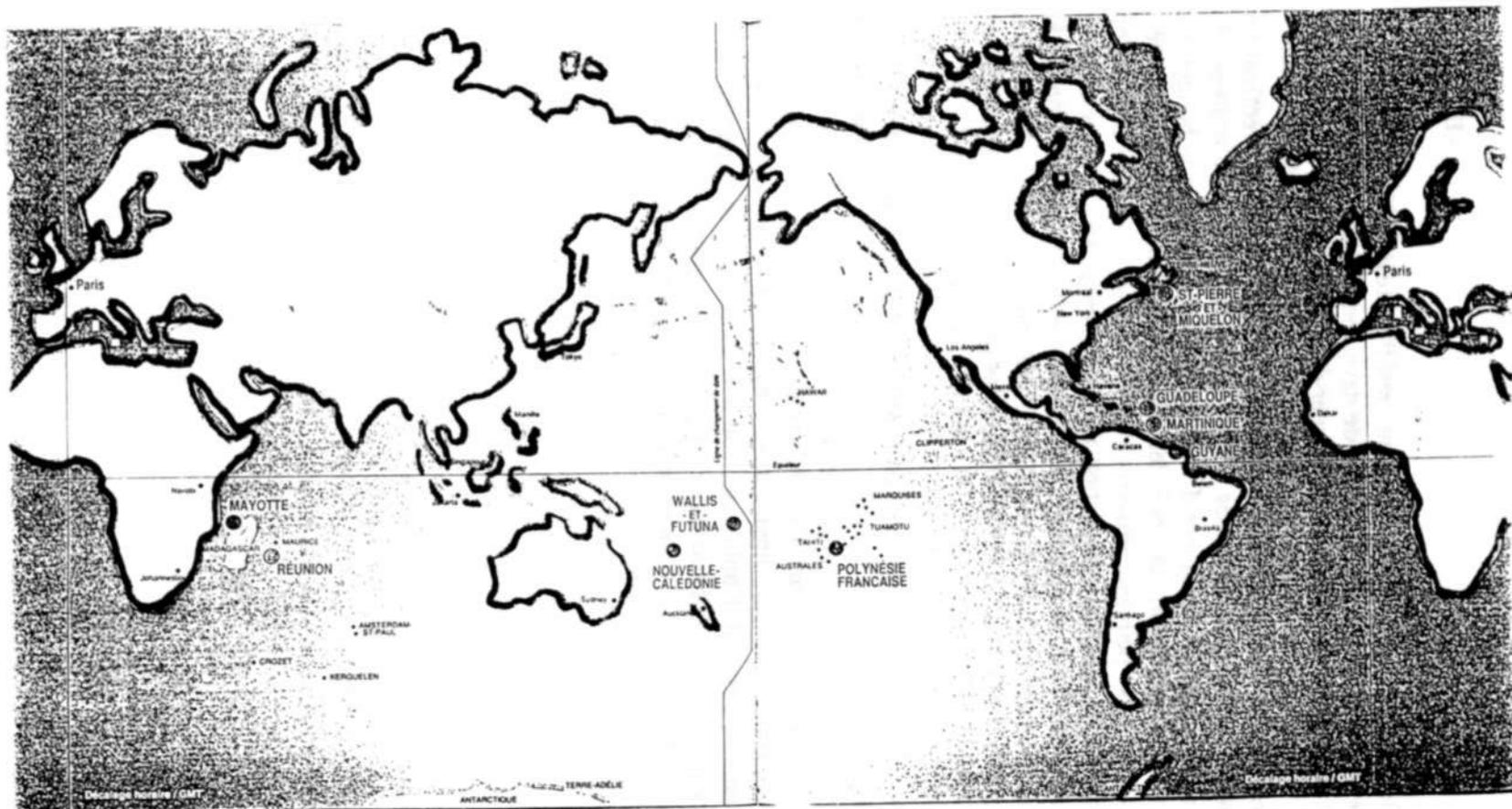
<sup>1</sup> Les Comores y ont également adhéré en 1986.

australiennes et néo-zélandaises sont insuffisantes pour permettre un fonctionnement satisfaisant du service de navigation Pacific Forum Line, qui ne peut trouver du fret lourd à faire circuler dans les archipels.

Les projets entrant dans le cadre des actions définies le plus souvent par les différentes institutions précitées bénéficient de plusieurs sources de financement. Outre la possibilité d'une imputation directe sur le budget des collectivités publiques ou sur celui des départements ministériels concernés, les financements peuvent provenir des contrats de plan État-région comportant une ligne de coopération régionale, les cadres communautaires comportant un sous-programme permettant de mobiliser les fonds du FEDER et certains fonds de coopération. Ainsi, la Commission européenne a décidé que la coopération entre les DFA et les pays ACP devait être financée sur le FED pour les pays étrangers, sur le FEDER pour l'outre-mer.

En dépit de la volonté politique de coopérer, les résultats obtenus sont insuffisants. Peu nombreux sont les projets qui ont atteint les objectifs qui avaient été assignés en raison de l'étendue des difficultés de mise en pratique entre les pays de la région. Ces difficultés peuvent être liées soit à des disparités culturelles ou linguistiques entre les populations, soit à l'hétérogénéité des statuts politiques, soit aux faibles complémentarités entre les économies et aux concurrences sur des marchés tiers ou enfin à un environnement financier et monétaire peu propice, du fait des dévaluations entreprises par les autres pays.

# L'OUTRE-MER FRANÇAIS



Source : Rapport annuel de l'IEDOM

## 1.3 Insularité, tropicalité et risques naturels

### 1.3.1 L'insularité

À l'exception de la Guyane, enchâssée dans le continent latino-américain, les collectivités d'outre-mer sont toutes insulaires. L'insularité est toujours renforcée par l'exiguïté de l'espace littoral aménageable, lequel s'oppose à un intérieur inhospitalier et vide. Ces îles sont le plus souvent d'origine volcanique.

L'insularité se double parfois de l'émiettement, dans le cas des archipels.

La Polynésie, constituée de cinq archipels, compte au total plus d'une centaine d'îles, qui s'inscrivent dans un espace maritime aussi vaste que la superficie de l'Europe. Cet éclatement géographique crée un effet de distance supplémentaire et rend essentielle la desserte inter-îles. Cet émiettement et la macrocéphalie de la capitale justifient, quand certaines îles ne développent pas d'activités propres, des investissements massifs, au titre de la continuité territoriale. Ainsi, dans le cadre du Contrat de développement État-Territoire, le Fonds d'aménagement et de développement des îles de la Polynésie française (FADIP) participe au rééquilibrage économique, social et culturel du Territoire entre les îles du Vent et les autres archipels. Le Fonds d'Entraide aux Îles (FEI) est le principal vecteur de l'aide territoriale au développement des îles les plus défavorisées et les plus marginales. En 1995, le montant des aides s'élevait respectivement, pour le FEI et pour le FADIP, à 158,4 et 259,68 millions de francs CFP (respectivement 8,7 MFF et 14,3 MFF).

### 1.3.2 La tropicalité

À l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon et des Terres Australes et Antarctiques Françaises, les DOM-TOM sont situés en zone tropicale, ce qui constitue un élément majeur de fragilisation de l'organisation de l'espace lié à la menace des catastrophes naturelles, en même temps que cela représente une richesse et un atout pour le développement touristique. En effet, la tropicalité va de pair avec un climat et des milieux naturels, notamment littoraux, appréciés d'une certaine clientèle.

Les menaces liées au volcanisme et surtout les menaces climatiques, comme les cyclones qui peuvent causer d'énormes dégâts, ne doivent pas être négligées dans une présentation des contraintes qui s'imposent à ces terres insulaires. En outre, les « tsunamis », encore appelés « raz-de-marée », représentent une réelle menace pour les atolls du Pacifique, qui peuvent être submergés à l'occasion de leur déclenchement.

Enfin, il faut mentionner l'« ENSO », (El Nino South Oscillation), ou Oscillation Australe, qui consiste en un déplacement des cellules de Walker, cellules cycloniques tropicales, par suite d'un affaiblissement des alizés. Ce déplacement s'accompagne, dans la partie Ouest de l'Océan Pacifique, d'une sécheresse climatique, qui frappe les archipels mélanésien et polynésien. Cette sécheresse a pour conséquence une modification de la répartition des peuplements pélagiques et un déplacement des champs de pêche sur plusieurs milliers de kilomètres. Les ressources marines peuvent se trouver anéanties ou fortement réduites.

La coopération régionale porte ses fruits dans le domaine de la prévention des risques liés à la tropicalité, dangers cycloniques ou sismiques. C'est l'un des axes de la coopération les plus satisfaisants.

#### **1.4 L'éloignement**

Les distances qui séparent les DOM-TOM de la métropole revêtent une grande importance. Au regard de l'éloignement, les situations sont diverses. De Paris aux Départements Français d'Amérique, il y a entre 6750 et 7100 km, jusqu'à la Réunion : plus de 9400 km, pour atteindre Papeete, il faut franchir 15 700 km et pour Nouméa 18 360 km. Les distances séparant les territoires entre eux, dans un même ensemble régional, s'avèrent contraignantes : si la Martinique et la Guadeloupe ne sont qu'à 200 km l'une de l'autre, Cayenne est à quelque 1500 km de Fort-de-France et les deux principaux TOM du Pacifique sont éloignés de plus de 4600 km.

Les DOM sont des régions européennes dont les spécificités sont reconnues notamment dans le POSEIDOM<sup>1</sup>. Les dispositions solidaires du traité de

<sup>1</sup> *Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité dans les DOM.*

font partie les DOM, permettent de renforcer les aides diverses de l'Union européenne versées à ces territoires par le biais de trois fonds : le Fonds Social Européen, le Fonds Européen de Développement Régional et le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole. Ces aides sont utilisées en partenariat avec les acteurs nationaux, régionaux et locaux. Elles s'ajoutent aux efforts financiers de l'État et des collectivités territoriales. En effet, le Cadre Communautaire d'Appui et le Programme Opérationnel Intégré sont établis par la Commission de Bruxelles, en concertation avec l'État et chaque DOM, à partir du Plan de Développement Régional. Les perspectives de l'Union européenne pour la période 2000-2006, décrites dans une communication de la Commission, l'« Agenda 2000 », prévoit que les régions ultra-périphériques restent assimilées à l'Objectif.

## **2. Des collectivités dotées de statuts différents**

Institutionnellement, l'outre-mer comprend plusieurs catégories de collectivités : les départements (les DOM), qui relèvent du droit commun, les territoires (les TOM), régis par la spécialisation législative et les collectivités territoriales à statut particulier (les CTOM), auxquelles s'appliquent des dispositions spécifiques. Selon le cas, elles peuvent faire partie de l'Union européenne -et être ainsi intégrées au territoire douanier communautaire-, ou bien lui être simplement associées par voie de convention, à l'instar des États ACP.

### **2.1 Les Départements d'Outre-Mer (DOM)**

Les quatre vieilles colonies de Guadeloupe, Guyane, Martinique et de la Réunion, ont été érigées en départements français par la loi de départementalisation de 1946. En 1983, élisant leur assemblée régionale au suffrage universel, elles sont devenues des régions monodépartementales. La décentralisation s'est appliquée dans les départements d'outre-mer de la même manière qu'en métropole, à quelques particularités près. Au plan national, elles relèvent du droit commun -même s'il est tenu compte de certaines de leurs particularités-. Il en va de même pour ce qui concerne leur appartenance à l'Union européenne. Comme les autres régions ultrapériphériques maritimes portugaises et espagnoles<sup>1</sup>, elles relèvent du

<sup>1</sup> Il s'agit des Açores, de Madère et des Canaries.

droit commun communautaire. L'appartenance juridique des DOM à l'Union européenne entraîne des contraintes dans leurs relations avec les pays ACP : ces pays conservent leur liberté tarifaire, alors que leurs produits entrent d'une manière générale en franchise sur le territoire douanier communautaire.

Les DOM bénéficient cependant de régimes dérogatoires, limités dans le temps, et de dispositions particulières tenant compte de leur retard de développement.<sup>1</sup> En Juin 1992, la Communauté a aussi élargi aux DOM un règlement favorable relatif aux zones franches et entrepôts francs. Saint-Martin et Saint-Barthélémy bénéficient d'une franchise fiscale et douanière.

## **2.2 Les Territoires d'Outre-Mer (TOM)**

Les territoires d'outre-mer sont au nombre de quatre : la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, la Polynésie Française, les îles Wallis-et-Futuna et les Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF). La décentralisation appliquée dans les DOM n'a pas concerné les TOM. En effet les territoires d'outre-mer, dotés de statuts particuliers, fixés par des lois organiques, sont régis par la spécialisation législative. Les autorités territoriales compétentes peuvent ainsi définir dans de nombreux domaines, notamment en matière sociale et en matière fiscale, des systèmes propres au territoire dont ils ont la charge. Leur organisation administrative est différente de celle mise en place en métropole ou dans les DOM. Il n'y a ainsi dans les TOM, ni département ni région. De plus, comme les collectivités territoriales à statut particulier, les TOM ne font pas partie de l'Union européenne, mais lui sont simplement associés par voie de convention. Les Pays et Territoires d'outre-mer sont associés à l'Union européenne selon un régime spécial qui a pour but la promotion de leur développement économique et social et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et les pays de l'Union.

Le rapport des TOM avec l'Union européenne n'engendre pas de contraintes majeures et présente un certain intérêt. Sur le plan commercial, les produits des TOM entrent en franchise dans le territoire douanier communautaire, tandis que les TOM peuvent instituer, à l'égard des produits en provenance

<sup>1</sup> *Les DOM sont éligibles à l'objectif n° 1, de développement et d'ajustement structurel des régions en retard de développement. Ils bénéficient à ce titre des fonds structurels communautaires.*

de l'Union européenne, les régimes tarifaires et contingentaires de leur gré dès lors qu'ils n'établissent pas de discrimination entre les Quinze.

Cela dit, la catégorie des PTOM ne bénéficie que de faibles interventions financières du Fonds Européen de Développement (FED).

### **2.3 Les collectivités territoriales à statut particulier**

Les collectivités territoriales à statut particulier, -Mayotte veut être érigée en département et Saint-Pierre-et-Miquelon ne l'est plus-, sont rassemblées dans ce groupe alors qu'elles se trouvent chacune dans une situation particulière. Par rapport à l'Europe, considérées comme des TOM, elles sont intégrées dans la catégorie des PTOM. Ne faisant pas partie du territoire communautaire, elles ne sont pas soumises aux obligations qui y sont applicables mais ne bénéficient pas des avantages financiers, notamment ceux des fonds structurels attribués aux régions d'outre-mer. La situation des collectivités territoriales à statut particulier donnerait la possibilité *« d'arguer qu'il s'agit en fait de TOM innommés, même si leur organisation comporte beaucoup des caractéristiques des départements »* (Ziller).

Au travers du prisme dont les éléments viennent d'être évoqués, on peut aborder la question des liens qu'entretiennent les collectivités d'outre-mer avec la mer et tenter d'évaluer les politiques publiques qui s'y attachent. Il convient de retenir trois domaines plus particulièrement, à savoir l'activité portuaire, l'occupation du littoral, essentiellement touristique, enfin les activités halieutiques, c'est-à-dire la mise en valeur des ZEE.

- Le contexte -

## **Récapitulation des dépenses publiques maritimes dans les DOM-TOM**

Ports : les C.P. sont dans le PLF 1997 de 12,8 MF dans les DOM.  
les A.P. sont de 13 MF.

Pêche : les C.P. sont dans le PLF 1997 de 38,7 MF dans les DOM.  
les A.P. sont de 40,2 MF.

Tourisme : les C.P. sont en 1997 de 814 MF.  
dont 199 MF en Guyane  
70 MF à la Réunion  
20 MF en Martinique  
245 MF en Guadeloupe  
217 MF à Mayotte  
63 MF à Saint-Pierre-et-Miquelon

Environnement/littoral : les C.P. sont de 71 MF dans le PLF 97 dans les DOM-TOM.

**Le total des apports budgétaires pour 1997 sont, dans les secteurs maritimes de l'outre-mer, de 936,5 MF.**

Les crédits définis dans les contrats de Plan État-Régions.

Dans les Contrats de Plan État-Région des quatre DOM pour les années 1994-1998, on a recensé les dépenses prévues dans les secteurs maritimes. Les bilans d'exécution à la fin de l'année 1996 ne prennent en compte que la part de l'État (engagements).

### **Ports :**

*Guyane* : 63,5 MF dont 15 MF de crédits budgétaires État  
bilan d'exécution : 0 MF

*Guadeloupe* : 54 MF dont 27 pour l'État  
bilan d'exécution : 3 MF

*Martinique* : 131,6 MF dont 54 MF pour l'État  
bilan d'exécution : 15,77 MF

Pêche :

*Guyane* : 56 MF dont 20 MF pour l'État  
bilan d'exécution : 0,15 MF

*Guadeloupe* : 23,12 MF (+ 3,6 MF pour la formation des marins) dont  
9,2 MF pour l'État  
bilan d'exécution (part des ministères concernés) : 1,4 MF

*Martinique* : 40 MF dont 17 MF pour l'État (+ 5,6 MF pour la recherche  
en matière d'exploitation des ressources marines -IFREMER-)  
bilan d'exécution : 5 MF

*Réunion* : 50 MF dont 11,4 MF pour l'État  
bilan d'exécution : 3,1 MF

Tourisme :

*Guyane* : 21,1 MF dont 3,27 MF pour l'État  
bilan d'exécution : 0 MF

*Guadeloupe* : 30,5 MF (+ 64,2 MF pour la formation aux métiers du  
tourisme) dont 4,25 MF (20 MF pour la construction d'un lycée  
hôtelier)  
bilan d'exécution en décembre 1996 : 0,46 MF

*Martinique* : 58,35 MF dont 8,5 MF pour l'État  
bilan d'exécution : 0 MF

*Réunion* : 111,4 MF dont 3 MF pour l'État  
bilan d'exécution : 0,23 MF

- Le contexte -

### **Écologie, protection de l'environnement :**

*Guyane* : 138,45 MF dont 50 MF pour l'État (+ 2,95 MF pour la recherche sur l'écosystème côtier)

bilan d'exécution : 2,8 MF (+0,7 MF pour l'écosystème côtier)

*Guadeloupe* : 216,55 MF dont 48,52 MF pour l'État

bilan d'exécution en décembre 1996 : 11,74 MF

*Martinique* : 156,5 MF dont 40,5 MF pour l'État

bilan d'exécution : 1,90 MF

*Réunion* : 45,2 MF dont 18 MF pour l'État

bilan d'exécution : 1,94 MF

### **Coopération régionale :**

*Guyane* : 5 MF dont 2 MF pour l'État

bilan d'exécution : 0 MF

*Guadeloupe* : 8 MF dont 3 MF pour l'État

bilan d'exécution en décembre 1996 : 1,2 MF

*Martinique* : 9 MF dont 3 MF pour l'État

bilan d'exécution : 0 MF

*Réunion* : 12 MF dont 6 MF pour l'État

bilan d'exécution : 2,27 MF

Dans les TOM et les collectivités territoriales, on recense plusieurs types de contractualisation : les conventions État/Province en Nouvelle-Calédonie, les Contrats de développement en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les Contrats de Plan. On peut retenir, dans les différents secteurs maritimes, les indications suivantes concernant la participation de l'État français :

## Ports

### *Nouvelle-Calédonie :*

- 11 MF dont 4,39 engagés dans le cadre de la Convention État/province Nord 1993/1997 ;
- 11 MF sur un total de 36,85 MF dans le cadre du Contrat de développement État/province du Nord 1993/1997.

### *Polynésie française :*

- 20 MF dont 2,25 engagés dans le cadre du Contrat de Plan État/Territoire 1994/1998 ;
- 20 MF sur un total de 170 MF dans le cadre du Contrat de développement État/Territoire 1994/1998.

### *Mayotte :*

- 36 MF sur un total de 60 MF, dont 9,07 engagés, dans le cadre du Contrat de Plan 1994/1998.

### *Saint-Pierre-et-Miquelon :*

- 5 MF sur un total de 10 MF, dont 0,13 engagé dans le cadre du Contrat de Plan 1994/1998.

### *Wallis-et-Futuna :*

- 25 MF dont 15,15 engagés, dans le cadre de la Convention de développement.

- Le contexte -

## **Pêche**

### *Nouvelle-Calédonie :*

- 18,15 MF dont 4 engagés dans le cadre de la Convention État/province Nord ;
- 9,26 MF dont 4,10 MF engagés dans le cadre de la Convention État/Province des Iles Loyauté ;
- 6,59 MF dont 1,98 engagé dans le cadre de la Convention État/Province Sud 1993/1997 (on peut ajouter 1,20 MF dont 0,24 engagé pour l'étude du stock de crustacés).

### *Polynésie française :*

- 5 MF dont 4,99 engagés dans le cadre du Contrat de Plan État-Territoire 1994/1998.

### *Mayotte :*

- 2 MF sur un total de 3 MF, dont 1,6 MF engagé dans le cadre du Contrat de Plan 1994/1998.

### *Saint-Pierre-et-Miquelon :*

- 3 MF sur un total de 6 MF, dont 0,59 engagé, dans le cadre du Contrat de Plan 1994/1998.

## **Tourisme**

### *Nouvelle-Calédonie :*

- 27,50 MF dont 10,97 engagés dans le cadre de la Convention État/Province des Iles Loyauté 1993/1997 ;
- 41,30 MF dont 14,14 engagés dans le cadre de la Convention État/Province Sud 1993/1997.

### *Polynésie française :*

- 60 MF dont 17,74 engagés dans le cadre du Contrat de Plan État/Territoire 1994/1998.

### *Mayotte :*

- 0,85 MF sur un total de 2 MF, dont 0,44 engagé dans le cadre du Contrat de Plan.

### *Saint-Pierre-et-Miquelon :*

- 4 MF sur un total de 7 MF, dont 2,03 engagés dans le cadre du Contrat de Plan.

## **Protection de l'environnement**

### *Nouvelle-Calédonie :*

- 6,88 MF dont 0,3 engagé dans le cadre de la Convention État/Province du Nord 1993/1997 ;
- 1,37 MF dont 1,05 engagé dans la cadre de la Convention État/Province Sud 1993/1997.



## Chapitre 1

# INFRASTRUCTURES PORTUAIRES ET ÉCHANGES MARITIMES DANS LES DOM-TOM

Les ports d'outre-mer se trouvent dans une situation spécifique qui est, à bien des égards, différente de celle des ports de métropole. Ils constituaient, avant le développement du transport aérien, dans ces communautés insulaires pour la plupart, le lien unique avec l'extérieur. Aujourd'hui, ils jouent un rôle important dans les échanges. Leur étude implique au préalable le rappel de leur hétérogénéité au plan statutaire, d'où découlent des politiques différentes. On dénombre :

- un port autonome bénéficiant de certaines adaptations propres aux particularités locales, créé en 1975 en Guadeloupe ;
- quatre ports d'intérêt national, dont la tutelle et la direction sont assurées par les directeurs départementaux du ministère de l'Équipement. Dans le cadre de la concession, comme en métropole, les Chambres de Commerce et d'Industrie les gèrent et les exploitent commercialement. Ils sont situés à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Martinique à Fort-de-France, en Guyane à Degrad-des-Cannes et au Larivot, enfin à la Réunion, le Port des Galets devenu récemment Port Réunion ;
- deux ports autonomes territoriaux, qui relèvent des domaines de compétence des Territoires d'outre-mer. Ainsi, les ports autonomes de Nouméa en Nouvelle-Calédonie et de Papeete en Polynésie Française<sup>1</sup> sont des établissements publics territoriaux dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière. La

<sup>1</sup> *Le Port Autonome de Papeete n'a compétence que sur les équipements de l'île de Tahiti. Les services techniques territoriaux l'exerce sur la totalité des autres outils et aménagements portuaires répartis dans les archipels du territoire.*

- Infrastructures portuaires et échanges maritimes dans les DOM-TOM -

Direction des ports considère que la compétence attribuée aux territoires d'outre-mer en matière portuaire, la dispense de toute intervention financière importante en leur faveur ;

- des installations territoriales de divers types : le port de Longoni, mis en service en fin 1992, est géré par les autorités locales et concédé à la Chambre des Métiers de Mayotte, qui fait office de Chambre de Commerce. La gestion des équipements portuaires de Wallis-et-Futuna est assurée par les services techniques de l'équipement ;

- l'équipement portuaire de Kourou-Pariacabo en Guyane est propriété privée du Centre National des Études Spatiales (CNES), qui l'utilise pour assurer certains de ses approvisionnements sensibles.

## **1. Les ports sont des outils indispensables aux communautés insulaires**

Dans les collectivités d'outre-mer insulaires, les ports constituent les centres vitaux et stratégiques de l'économie et du développement. La libéralisation du trafic aérien n'a que peu affecté les trafics de marchandises, qui continuent de s'effectuer, en quasi totalité, par voie maritime. Les ports sont ainsi considérés comme des points névralgiques dans chaque territoire. Leur paralysie entraîne celle de toute l'économie et par suite celle de la vie locale.

### **1.1 Les ports sont un des liens des communautés insulaires avec l'extérieur**

Les ports d'outre-mer connaissent des situations très différentes de celles de métropole. Elles tiennent, pour l'essentiel, aux caractéristiques géographiques des territoires (insularité, exigüité territoriale, étroitesse des marchés, faiblesses du poids démographique).

Chaque collectivité dispose d'un port principal, chargé d'assurer les relations internationales et transocéaniques<sup>1</sup>, trop longtemps restées exclusivement bilatérales. La question du choix des priorités à opérer entre plusieurs installations portuaires situées sur une même façade maritime ne se pose pas outre-mer.

<sup>1</sup> En Guadeloupe, le port de Basse-Terre ne résiste pas à la concurrence que lui inflige celui de Pointe-à-Pitre.

Chaque installation portuaire d'outre-mer se trouve en position de monopole pour l'approvisionnement de l'île : l'insularité limite les détournements de trafic. Ce monopole ne se retrouve pas au niveau régional : dans ce cas, pour la captation des trafics tiers régionaux, les ports français sont soumis à la concurrence et ils n'ont pas, dans les environnements donnés, de rôle dominant.

L'arrière-pays des installations portuaires outre-mer se confond avec la totalité du territoire.

Les fonctions de commandement des territoires sont très fortement concentrées dans la ville-capitale. Le lieu de débarquement, le port, a toujours été considéré comme tête de pont. Il est situé le plus souvent à proximité de l'aéroport et jouxte les centres de décisions des pouvoirs politiques, économiques et sociaux. Cette situation particulière a de nombreuses conséquences sur le fonctionnement de la société et sur la vie locale. Elle pose des problèmes de sécurité. Les mouvements sociaux et revendicatifs en bloquant les équipements portuaires et aéroportuaires, provoquent l'asphyxie et la paralysie de ces "villes-capitales" et par suite celle de la totalité de leur territoire.

## **1.2 Les ports sont aussi essentiels aux échanges intérieurs, qu'il s'agisse de cabotage ou de trafic inter-îles**

La caractéristique d'archipel de quelques-unes des collectivités d'outre-mer exige que la desserte inter-îles soit assurée. L'activité maritime interinsulaire en Polynésie revêt une grande importance, qui explique que le transport interinsulaire y soit, depuis 1977, un service public. La desserte inter-îles s'effectue le plus souvent par voie maritime, tant pour le trafic de personnes que celui de marchandises.

En Polynésie, les ports sont relativement nombreux. Ils sont le support des trafics interinsulaires maritimes, qui assurent 99 % du transport de marchandises. Au cours des six dernières années, les trafics ont augmenté de plus de 40 %.

## Trafic maritime interinsulaire de marchandises en Polynésie

unité tonnes

	1992	1993	1994	1995	1996	Variations 1996/1992
Fret débarqué	86 892	108 727	114 962	113 920	120 845	39,0 %
Fret embarqué à Papeete	182 172	214 338	239 996	251 624	261 542	43,5 %
(Total	269 064	323 065	354 958	365 544	382 000	41,9 %

Source : IEOM.

On constate un net déséquilibre entre les embarquements et les débarquements dans ce trafic. Beaucoup de navires assurant l'approvisionnement des îles retournent « à vide » vers Papeete. !

La plupart des lignes ne sont pas rentables. Ainsi, pour desservir les Tuamotu-Gambier, seuls deux des cinq navires assurant la liaison en tirent un bénéfice. Souvent, dans la mesure où le passage d'un archipel à l'autre est toujours coûteux et difficile, les compagnies de navigation interinsulaires négligent les escales intermédiaires, sources de frais et de retard. En revanche, les lignes les plus rentables font l'objet d'une guerre des prix et d'un surinvestissement, qui fait hésiter de nouvelles compagnies à participer à ce trafic.

Pour compenser ces obstacles, le Territoire, avec l'aide de l'État, s'emploie à améliorer les infrastructures portuaires, en accordant la priorité aux îles éloignées et mène une politique active dans ce domaine afin d'atténuer ces contraintes.

Cette politique se traduit par la mise en place d'aides à l'investissement : la Caisse Française de Développement a ainsi consenti un prêt de 5,5 millions de francs à la SNC Ferry Aremiti Investissement pour l'acquisition d'un cargo destiné à assurer la ligne Papeete-Moorea. Les subventions d'exploitation territoriales, par la détaxation du gazole notamment, en font aussi partie. Enfin les concessions de lignes sont attribuées de manière à permettre aux compagnies de compenser la non-rentabilité de certaines dessertes par l'exploitation de lignes à plus fort trafic.

Le trafic maritime interinsulaire de passagers s'intensifie :

## Trafic maritime interinsulaire de passagers en Polynésie

	1993	1994	1995	1996	Variation 1996/1993
Nombre de passagers	903 025	1 009 588	1 110 756	1 244 000	37,7%

Source : IEOM.

Les neufs dixièmes du trafic passagers concernent la liaison entre les îles de Tahiti et Moorea. Le trafic maritime est concurrencé par le trafic aérien qui, pour l'année 1995, a concerné 519 506 passagers. Le transport interinsulaire de passagers est par conséquent pour un tiers aérien et pour deux tiers maritime. Cette répartition est due à des coûts plus importants de la voie aérienne, qui est malgré tout en progression constante.

En Nouvelle-Calédonie, le port de Nouméa assure la desserte de la province des îles Loyauté, de l'île des Pins, des îles Belep et de quelques communes situées dans le nord de la Grande Terre, ainsi que de quelques territoires avoisinants. Le transport de marchandises par voie maritime au plan local est assuré par trois armateurs, qui bénéficient des subventions du Territoire pour exploiter ces lignes. Ces armateurs se sont récemment regroupés pour créer, en mars 1996, la Compagnie Maritime des Iles (CMI). Le trafic du minerai de nickel brut extrait des quatre mines de la Société Le Nickel jusqu'à son usine de Nouméa-Doniambo constitue plus de 90% du tonnage total.

Nouméa-Doniambo constitue plus de 90% du tonnage total.

## Fret maritime intérieur en Nouvelle-Calédonie

	unité : milliers de tonnes						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Variations 1996/1991
Minerai de nickel	2 004	2 046	2 267	2 497	2 759	2 767	38,0%
Total du fret intérieur	2 171	2 212	2 448	2 647	2 919	2 939	35,3%

Source : IEOM.

## 2. Contrastes et similitudes des outils portuaires des collectivités d'outre-mer

Les ports d'outre-mer ont procédé à des modernisations significatives de leurs infrastructures et de leurs outils. Cette modernisation a porté prioritairement sur la conteneurisation, le développement des plates-formes portuaires

commerciales et industrielles, les aménagements de terminal « croisière » et d'équipements pour les activités de plaisance. Elle a fait l'objet de programmes nationaux pluriannuels, bénéficiant d'aides communautaires, et de dispositions fiscales avantageuses. Les situations sont néanmoins différentes d'une collectivité à l'autre.

## 2.1 Présentation des principaux trafics portuaires

Quatre ports se détachent par l'importance de leur trafic : le port de Nouméa, les deux ports antillais et le port de la Réunion.

### 2.1.1 Le port de Nouméa

Le port de Nouméa se situe en première place en terme de trafic. Il se classe parmi les quinze premiers ports français. Il est, de plus, l'un des ports les mieux équipés du Pacifique Sud insulaire, même s'il ne dispose pas de portique de déchargement des conteneurs. C'est à la fois un outil d'approvisionnement, de transbordement et d'expédition.

Son activité est retracée dans le tableau suivant :

### Évolution du trafic maritime en Nouvelle-Calédonie

						unité : milliers de tonnes	
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Variations 1996/1991
Fret débarqué	966	999	1070	1 146	1242	1043	8,0% *
Fret embarqué	3 394	3 658	3 526	3 665	4 763	4 980	46,7%
dont nickel	3 235	3 485	3 348	3 478	4 550	4 773	47,5%
Total	4 360	4 657	4 596	4811	6 005	6 023	38,0%

Source : IEOM

\* Les débarquements ont chuté, en volume, de 16% entre 1995 et 1996. Leur progression fut globalement plus lente que celle du fret embarqué.

Ce sont les exportations de minerai de nickel et de produits métallurgiques qui expliquent l'importance en volume du trafic. Mais toute une partie du trafic de minerai de nickel échappe au port autonome de Nouméa. Directement chargé sur des vraquiers à partir de dix centres répartis sur le territoire, le nickel est exporté à destination du Japon, de l'Australie et des États-Unis. Les

exportations se sont élevées en 1995 à plus de 4,5 millions de tonnes, soit autant que le volume de minerai qui transite par le port.

On observe, sur les dernières années, une augmentation du nombre de conteneurs traités.

### Trafic conteneurisé du port de Nouméa

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Variations 1996/1991
Nombre de conteneurs	31 582	38 992	37 695	37 534	40 568	46 108	46%
Poids (milliers de tonnes)	287,6	288,3	314,4	327,4	351,3	354,1	23%

Source : IOEM.

### 2.1.2 Le Port Autonome de Guadeloupe (PAG)

Le PAG exerce ses compétences sur quatre sites : Pointe-à-Pitre/Jarry, Basse-Terre, Bas-du-Fort, qui est réservé à la plaisance et Folle-Anse à Marie-Galante. Le port de Pointe-à-Pitre/Jarry, accessible à des navires de fort tirant d'eau dispose de 17 postes à quai, dont trois sont équipés de portiques de manutention de 40 tonnes. Une zone industrielle et commerciale portuaire dotée du statut de zone franche communautaire jouxte le port.

L'augmentation du nombre de passagers s'explique par une augmentation des flux touristiques et par une relative désaffection de la destination Martinique.

### Trafic passagers du PAG

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1996/91
Nombres de navires passagers entrés							
Nombre de passagers ayant fréquenté le port (entrées-sorties-transit)	588	594	1 106	981	1126	1 328	128%
	300 795	334 827	463 633	541 379	659 800	914415	+ 153%

Source : IEDOM.

- Infrastructures portuaires et échanges maritimes dans les DOM-TOM -

En termes de trafic, le PAG se situe au treizième rang des ports français. Il occupe la troisième place du trafic de conteneurs.

### Évolution du trafic de marchandises en Guadeloupe

	milliers de tonnes ou nombre						Variations
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1996/1991
Fret débarqué	2 177	2 042	1 933	2 172	2 284	2 578	18,0%
dont conteneurs	628	617	624	665	709	788	25,5%
Fret embarqué	423	436	434	440	348	330	- 22,0%
dont conteneurs	345	352	337	329	273	250	- 27,5%
Total	2 601	2 478	2 366	2 608	2 633	2 908	12,0%
Nombre d'escales de navires marchands	843	883	866	975	889	nd	+5,4% (95/91)

Source : IEDOM.

#### 2.1.3 Le port de Fort-de-France

Le port de Fort-de-France assure la majeure partie des approvisionnements en hydrocarbures des départements français d'Amérique, traités dans la raffinerie locale. C'est la raison principale de l'importance de son trafic, qui ne connaît cependant pas de progression significative.

## Trafic du port de Fort-de-France

							milliers de tonnes
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Variations 1996/1991
Fret embarqué	1 780	1 737	1 612	1 817	1 851	1 902	6,8%
dont conteneurs	586	541	581	643	682	723	23,4%
Fret embarqué	772	799	789	890	892	978	26,7%
dont conteneurs	384	381	378	390	444	518	35,0%
Total	2 553	2 536	2 401	2 707	2 744	2 880	12,8%

Source : IEDOM.

Le trafic passagers est également en stagnation. Il s'agit d'une liaison vers la Guadeloupe, via la Dominique et Sainte-Lucie. Le trafic de croisière, en revanche, s'inscrit en légère hausse.

## Trafic passagers du port de Fort-de-France

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Variation 1996/1991
Nombre de passagers	474 782	471 374	594 318	644 926	662 868	661 480	39%

Source : IEDOM.

### 2.1.4 Le port de la Réunion

La Réunion est située au carrefour de deux axes maritimes: un axe nord-sud entre l'Europe et les îles, un axe transversal entre l'Afrique et l'Asie. Cinq lignes maritimes régulières relient la Réunion à l'Europe, huit lignes relient l'Asie à l'Afrique. Quatre autres lignes régulières concernent les pays de la zone sud-ouest de l'Océan Indien, incluant l'Afrique du Sud.

Le trafic de marchandises a augmenté de plus de 20 % depuis le début des années 1990.

- Infrastructures portuaires et échanges maritimes dans les DOM-TOM -

## Trafic de marchandises de Port-Réunion

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Variations 1996/1991
[Fret débarqué	1815	1 975	2 026	1 961	2 290	2 168	19,5%
dont conteneurs	553	589	654	662	733	770	39,0%
Fret embarqué	287	399	394	338	424	423	47,0%
dont conteneurs	120	160	187	208	223	251	109,0%
Total	2 102	2 374	2 421	2 349	2 715	2 592	23,0%
Nombre d'escales de navires marchands	522	556	555	586	585	626	20,0%

Source : IEDOM.

### 2.1.5 Les autres ports d'outre-mer

Les autres ports d'outre-mer ont des trafics beaucoup plus réduits. Par conséquent, leur importance à l'échelle régionale s'en ressent. Ils ne sont que des ports mineurs, ce qui n'exclut pas néanmoins que leurs partenaires commerciaux soient des pays de la zone.

Ainsi, le trafic du port de Papeete (Tahiti) est bien inférieur à celui des ports cités précédemment.

### Fret débarqué et embarqué au port de Papeete

	1992	1993	1994	1995	1996	Variations 1996/1995
Fret débarqué	623	613	680	646	641	- 0,7%
Fret embarqué	17	12	23	28	15	- 46,4%
Total	641	626	703	674	656	- 2,6%

Source : IEOM.

L'implantation du Centre d'expérimentation du Pacifique a profité au port, qui a été agrandi. Il est à la fois un port de commerce international et intérieur, un port de pêche (bonitiers et bâtiments plus grands sont accueillis) et un port de plaisance.

Au cours des cinq dernières années, l'activité des ports de Cayenne (Larivot et Degrad-des-Cannes), de Kourou et de Saint-Laurent-du-Maroni a évolué de la manière suivante :

### Évolution du trafic portuaire en Guyane

unité : milliers de tonnes

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Fret débarqué	622	638	479	531	520	444
dont conteneurs	41	32	29	33	39	37
Fret embarqué	61	75	69	69	73	83
	28	32	31	33	34	37
Total	683	714	548	600	594	528
Nombre d'escales de navires marchands	402	400	359	333	319	287

Source : IEDOM.

Le port de Degrad-des-Cannes est le principal port de commerce de la Guyane. Il a été mis en service en 1974, sur les rives du fleuve Mahury et nécessite depuis sa création un dragage constant de son chenal d'accès. Cette opération a fait l'objet d'un contrat triennal, couvrant la période 1996-1998, signé avec la société Atlantique Dragage pour un montant total de 47,94 millions de francs. Son financement, assuré à parts égales par la CCIG et l'État, est inscrit au contrat de Plan État-région. Malgré ce fait, d'autres ~~aménagements~~ des installations portuaires se poursuivent, des projets sont inscrits au Contrat de Plan et au Document Unique de Programmation. Les investissements engagés pour réaliser les travaux de transformation se sont élevés en 1995 à 8,30 millions de francs. Ils devaient s'élever en 1996 à 25,40 millions de francs.

Le fret maritime a augmenté avec l'implantation de la base de lancement des fusées C'est par le port de Kourou-Pariacabo que sont acheminées certaines marchandises destinées au CNES.

## **2.2 Les échanges portuaires sont marqués par des déséquilibres**

On observe presque partout un déséquilibre entre les importations, qui fournissent l'essentiel du trafic en volume, et les exportations, qui n'en représentent qu'une petite part. En Polynésie, 96% du volume total de trafic est le fait des importations. En Guyane 87%, à la Guadeloupe 86%, à la Réunion 84%, à la Martinique plus de 65%.

Si l'on prend en compte le commerce extérieur dans son ensemble, il apparaît que les importations représentent, en valeur, pour 1995, 83% du commerce extérieur total en Guyane, près de 84% en Polynésie française, près de 93% à la Réunion, 92% en Guadeloupe, 89% en Martinique. En Nouvelle-Calédonie, les importations ne représentent que 63,5% de la valeur totale du commerce extérieur.

Les conteneurs sont débarqués pleins et embarqués le plus souvent vides. Les retours à vide affectent les coûts de transport. Ces surcoûts sont supportés par les produits débarqués, dont les effets pèsent sur les activités économiques et donc, finalement sur les ménages.

Ce décalage illustre la faiblesse du tissu productif de ces économies et leur dépendance économique structurelle vis-à-vis de la métropole.

Le port de Nouméa constitue une exception, la Nouvelle-Calédonie étant exportatrice de nickel. Ici, les exportations représentent 80% du trafic. Le minerai de nickel, ainsi que les mattes et ferronickels produits par l'usine, sont le premier et principal poste d'exportation de l'île.

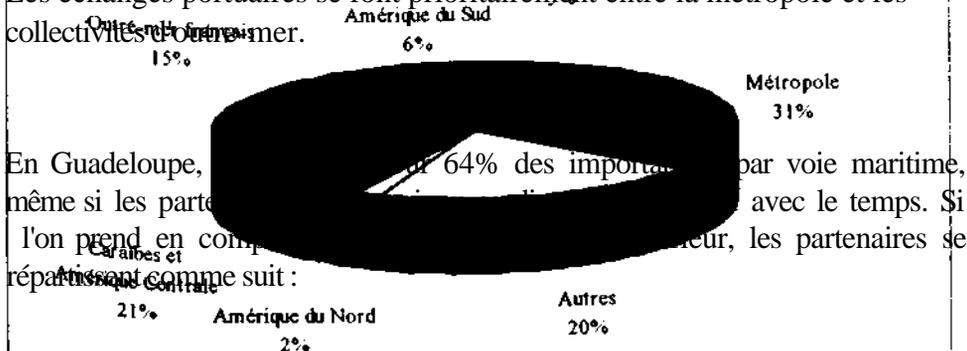
## **2.3 Les partenaires commerciaux sont peu variés**

Les échanges des ports français d'outre-mer avec leurs voisins restent à de rares exceptions très timides. Il en va de même des échanges des ports français entre eux. Ainsi le commerce des Départements français d'Amérique entre eux ne représente, en valeur, qu'environ 3% du total de leurs activités commerciales.

## Répartition du trafic en tonnage par zones géographiques du port autonome de la Guadeloupe en 1995

Infrastructures portuaires et échanges maritimes dans les DOM-TOM -

Les échanges portuaires se font prioritairement entre la métropole et les collectivités d'outre-mer.



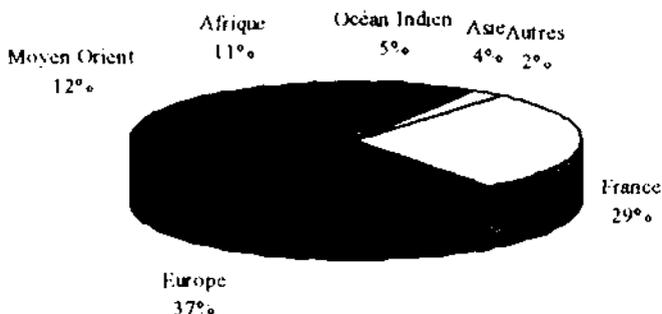
En Guadeloupe, 64% des importations par voie maritime, même si les parts de marché fluctuent avec le temps. Si l'on prend en compte les échanges avec la métropole, les partenaires se répartissent comme suit :

Source : Port Autonome de la Guadeloupe.

À la Réunion, 75% des échanges s'effectuent avec cinq pays. La métropole reste de loin le premier fournisseur du département. L'île importe des hydrocarbures de Bahrein, qui est le deuxième fournisseur, du charbon et des traverses de bois d'Afrique du Sud, qui est le troisième fournisseur. Elle importe aussi des produits de Mayotte, du Kenya, de Madagascar et de l'île Maurice. Le premier client est la métropole, avec 60,3% des exportations, devant Madagascar (9,7%) et Mayotte (6,9%). La part des exportations en direction des pays de la zone de l'Océan Indien est de 24,6%. Elle s'est légèrement réduite par rapport à 1995, où elle était de 26%.

- Infrastructures portuaires et échanges maritimes dans les DOM-TOM -

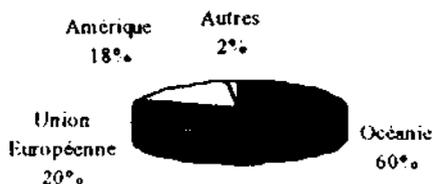
**Répartition du trafic portuaire de la Réunion en tonnage par zones géographiques en 1995**



Source : INSEE.

L'Océanie est le principal fournisseur de la Polynésie par voie maritime, du fait de la prépondérance des livraisons australiennes d'hydrocarbures. Les pays de la région lui fournissent aussi la majeure partie de ses matériaux de construction et détiennent la deuxième place pour les produits alimentaires. L'Union européenne représente environ 20% du fret à l'importation portuaire. Le continent américain est le troisième fournisseur, avec 18% du fret global.

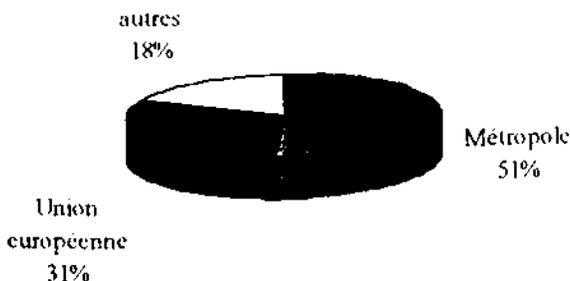
**Fournisseurs par voie maritime de la Polynésie Française en 1995**



Source : IEDOM

Les échanges portuaires sont le reflet de la structure des échanges commerciaux des DOM-TOM.

### Répartition en valeur des partenaires commerciaux des quatre DOM, en 1996



Source : IEDOM.

## 3. Les ports sont au coeur des politiques de développement de l'outre-mer

La modernisation des statuts des personnels, des infrastructures et outils **bénéficient** de financements publics nationaux, quand elle concerne le port autonome et les ports d'intérêt national. Les ports d'outre-mer ont ainsi bénéficié de réformes et de transformations nombreuses.

### 3.1 La réforme de la manutention

La réforme de la manutention portuaire a été menée dans les principaux ports de l'outre-mer français. La dépense qui lui a été associée a été importante. La situation de la manutention a évolué de manière sensiblement différente dans les départements et dans les territoires d'outre-mer.

La situation semble être réglée dans deux des quatre départements d'outre-mer : la Guadeloupe et la Réunion. La Martinique pourrait connaître une évolution prochaine dans le courant de l'année 1997. En revanche, la profession semble rester pour l'instant au point mort en Guyane.

En Guadeloupe, la situation de la manutention s'est modifiée en se concrétisant, le 13 décembre 1995, par un plan social. Alors qu'à l'origine le secteur de la manutention comptait 230 professionnels et manutentionnaires sans carte, la réforme mise en oeuvre a conduit à la mensualisation de 100 dockers. Ceux-ci ont

été répartis dans six entreprises, formant deux groupements d'intérêt économique (GIE) : l'un, le Groupement d'Entreprises de Manutention (GMG), filiale de la CGM, qui a repris 55 dockers et l'autre, le groupement Manutention de Guadeloupe-Manugua-, rassemblant toutes les autres entreprises de manutention de la place, qui a engagé les 45 dockers restants.

La dépense liée au plan social s'est élevée à 50 millions de francs. Un prêt de 3 millions de francs a été consenti par la Caisse Française de Développement à la Caisse de Compensation pour la modernisation du statut du personnel de manutention portuaire.

À la Réunion, la restructuration du secteur de la manutention s'est effectuée en août 1994. À cette époque, le BCMO comptait au nombre de ses inscrits 256 dockers. 140 dockers ont été mensualisés et intégrés dans une coopérative de dockers, deux entreprises locales de manutention et une société filiale de la Delmas. Certains dockers mensualisés se sont vu offrir la possibilité d'effectuer des stages de formation professionnelle et d'accéder ainsi à la spécialité de "portiqueur". En revanche, des mesures de reconversion, auxquelles s'est ajoutée une prime de départ d'un montant de 200 000 francs, ont été mises en oeuvre pour les dockers les moins âgés, permettant ainsi aux 116 manutentionnaires non repris d'en bénéficier. La dépense liée au plan social réunionnais se serait élevée à 65 millions de francs.

En Guyane, la situation est différente. Pour l'instant aucune évolution de la profession n'a été clairement envisagée. La manutention s'effectue au port de Degrad-des-Cannes par près de 120 dockers intermittents que font travailler, par l'intermédiaire du BCMO, deux sociétés locales et deux sociétés filiales, l'une de la Delmas et de la CGM, l'autre de la Marfret. Compte tenu du temps de travail annuel le plan de mensualisation risque d'être onéreux et de se traduire par un nombre restreint de dockers maintenus sur les quais du port de Degrad-des-Cannes.

En Nouvelle Calédonie, après une période difficile, la situation a connu une issue favorable, avec la conclusion de l'accord collectif signé le 6 mars 1996 entre les parties. Dès le mois d'avril 1996, le dispositif retenu a été mis en oeuvre, entraînant la mensualisation de 70 dockers répartis entre trois sociétés de la manière suivante : 33 chez Chalandage, 25 chez Sofrac et 12 chez Sato, ces deux dernières sociétés faisant partie du groupe Bolloré. Ce système a mis ainsi un terme au

précédent qui comptait notamment un effectif de 120 dockers professionnels intermittents et 40 dockers occasionnels que l'Unimap employait pour le compte de ces entreprises.

Le départ définitif de 50 dockers professionnels, ainsi que celui des occasionnels, a entraîné une dépense de l'ordre de plus de 13 millions de francs.

En Polynésie française, la capitale du territoire a connu à l'automne 1987 un climat d'émeute, conséquence directe de la grève très dure déclenchée par les dockers du port autonome de Papeete. Cette situation, grave dans ses effets (importantes dégradations dans le centre ville) et pour ses conséquences sur la vie sociale ainsi que sur les activités touristiques, a conduit les autorités territoriales à concéder le service public de la manutention à trois entreprises privées.

### **3.2 La modernisation des infrastructures portuaires, volonté affichée par l'État, bénéficie aussi de financements communautaires**

L'État intervient dans le financement des investissements portuaires outre-mer. Les montants sont cependant faibles pour ce qui concerne les moyens budgétaires mis en place par le ministère de l'Équipement et des Transports. Celui-ci se retourne toujours vers le ministère de l'outre-mer pour compléter les apports financiers de l'État, dans les exercices contractuels nationaux ou communautaires.

On pourra se reporter aux fiches des contrats de plan et des programmes communautaires, qui figurent en annexe, pour avoir un aperçu complet des politiques publiques nationales et européennes menées en faveur des ports d'outre-mer. Loin de viser à l'exhaustivité, les quelques exemples suivants sont proposés. Au cours des neuf dernières années, le PAG a mené une politique de développement de ses infrastructures, destinée à faire de la Guadeloupe une importante place portuaire. Ainsi, la réalisation du troisième poste pour porte-conteneurs, équipé d'un portique de manutention, a occasionné une dépense de 142 millions de francs. Elle a été financée par le FEDER (56 millions), le PAG (54 millions), l'État (20 millions) et la Région (12 millions).

## Évolution des investissements

							millions de francs	
1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
43	52	99	61	36	53	90	96	36

Source : IEDOM.

À la Réunion, l'augmentation régulière du trafic et le développement du conditionnement en conteneurs induisent une adaptation des infrastructures. Au cours des dernières années, les volumes d'investissement réalisés ont été irréguliers.

					millions de francs
1991	1992	1993	1994	1995	
63	25	95	26	62	

Source : IEDOM.

La modernisation a, par exemple, concerné l'extension du terminal à conteneurs, dont la capacité de stockage devrait passer de 2000 EVP à 3000 EVP. La dépense globale liée à cette opération s'élève à 90 millions de francs.

Le port du Larivot en Guyane est un port de pêche. Les investissements réalisés pour sa modernisation se sont élevés en 1995 à 34,6 millions de francs. Il a déjà été question du port de Degrad-des-Cannes et des travaux d'extension dont il fait l'objet.

Les aides nationales ne se limitent pas aux opérations inscrites dans les Contrats de Plan. On peut citer un autre type d'aide, constitué par les prêts consentis par divers organismes. Ainsi, la Caisse Française de Développement a consenti des prêts pour la modernisation des outils portuaires. En Polynésie, seize prêts ont été consentis au Territoire pour un montant global de 105,4 millions de francs et destinés entre autres à l'aménagement du quai de Vaiare (Moorea), la reconstruction du quai d'Avatoru (Rangiroa), la réfection du port commercial de Farepiti (Bora-Bora).

### **3.3 Les dispositions européennes concernant les zones franches et les entrepôts francs peuvent s'appliquer dans les zones portuaires de l'outre-mer**

La zone franche et l'entrepôt franc sont fondés sur des dérogations aux règles douanières de droit commun. Ces deux dispositions sont régies par des règlements européens pris en application du code communautaire des douanes. La France ne fait pas partie des onze États-membres de l'Union européenne possédant des zones franches. Mais s'agissant des entrepôts francs, la France en possède huit, dont un dans le Port Autonome de Guadeloupe.

## **4. Au niveau régional, les ports sont soumis à une vive concurrence et s'intègrent mal dans leur environnement**

### **4.1 Les ports français n'exercent pas de rôle régional dominant**

Par comparaison avec les ports des Antilles françaises, le trafic de conteneurs de Curaçao (Willemstadt) était en 1995 de 421.955 tonnes pour 70.828 conteneurs. Celui de la Barbade était de 548.647 tonnes pour 42.722 conteneurs. Enfin, celui de Porto-Rico était de 7,200 millions de tonnes pour 865.000 conteneurs. Par comparaison avec le trafic de conteneurs de Port-Réunion, celui de Port-Louis (île Maurice) s'élève en 1995 à 896 605 tonnes (contre 956 000 pour la Réunion).

Les ports français subissent, dès lors qu'il s'agit du trafic régional, une vive concurrence. Elle s'explique par des coûts de manutention et de passage de la marchandise prohibitifs. Ainsi, dans l'Océan Indien, la majeure partie du transbordement à destination de l'Afrique s'effectue à Maurice, où le coût de la main-d'oeuvre permet de pratiquer des tarifs inférieurs. Port-Réunion subit la concurrence d'autres ports, comme celui de Madagascar. La question particulière de la concurrence des ports de l'Océan Indien en matière de débarquement des produits de la pêche au thon appelle une explication différente : le port des Seychelles est le plus fréquenté en raison de sa position centrale par rapport aux zones dans lesquelles cette pêche est pratiquée. La faible fréquentation du port de Longoni à Mayotte, tout aussi central, invite à s'interroger.

Les autorités portuaires misent sur le bon niveau des équipements et la stabilité sociale et politique qui règne dans les collectivités d'outre-mer par rapport à celle des pays voisins pour obtenir, à l'échelle régionale, la meilleure place en termes de trafic et de fréquentation. Mais la position de « hub » de Port Réunion, tant espérée, n'est pas assurée. On peut se demander si l'île pourra tirer le meilleur parti du marché qui émerge aux marges de l'Océan Indien : en Afrique Australe et Orientale, un marché commun de 220 millions de personnes se met en place. Cette préoccupation est mentionnée dans le Schéma d'Aménagement Régional de la Réunion.

Ces concurrences vont de pair avec une coopération régionale portuaire limitée : l'aspiration des ports à devenir des centres de réexportation d'envergure régionale placent les DOM et les TOM en position de concurrence vis-à-vis de leurs voisins. La coopération n'est néanmoins pas inexistante, des relations s'étant nouées entre les autorités portuaires de la Réunion et celles de Maurice pour favoriser les échanges d'expérience et d'informations.

Les concurrences n'existent pas seulement avec les ports des pays étrangers. La coopération régionale semble compromise au sein même des collectivités d'outre-mer. Entre les ports des Antilles françaises, on constate que les concurrences sont plus nombreuses que les synergies. Les seules complémentarités qui aient porté quelques fruits sont celles des liaisons touristiques, en saison, entre les deux départements français des Antilles.

#### **4.2 Les liaisons maritimes révèlent la faible intégration dans les environnements régionaux**

L'examen des lignes maritimes qui touchent les collectivités d'outre-mer peut être un indice de leur plus ou moins grande intégration à un environnement régional.

Les Antilles et la Guyane sont reliées directement à l'Europe sans escale. Cependant, ces destinations sont considérées comme secondaires par les lignes régulières desservant le bassin caraïbe, tant celles entre l'Europe et la zone que celles entre l'Amérique du Nord et cette même zone. La Réunion est reliée à l'Europe par des navires effectuant quelques escales à Djibouti, Madagascar et aux Comores par exemple. En revanche, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie

sont desservies par des lignes dites « tour du monde », ce qui leur ouvre la voie d'échanges commerciaux avec les pays voisins (États-Unis, Nouvelle-Zélande, Australie). Sur le territoire calédonien par exemple, une quinzaine de compagnies maritimes nationales ou étrangères sont représentées et transitent dans leurs liaisons par son port. Près de 400 cargos fréquentent ses eaux chaque année. Ces liaisons sont d'autant plus importantes qu'elles permettent d'entretenir des relations avec des zones régionales riches. C'est la raison pour laquelle l'insertion de l'ensemble des DOM-TOM dans des liaisons internationales et régionales est primordiale.

Il faut aussi examiner les liaisons simplement régionales, qui devraient favoriser la coopération entre les pays d'une même zone. Celles-ci sont dans la mer Caraïbe, on peut recenser 156 lignes maritimes régulières conteneurisées, sans compter les lignes occasionnelles de toutes sortes. Les échanges maritimes constituent le support matériel essentiel et vital des liens qui unissent les îles de la Caraïbe à l'Europe et à l'Amérique du Nord, leurs deux tuteurs. En fait, les échanges inter-caribéens à proprement parler ne sont pas très développés.

Le cabotage est resté peu développé dans la mer Caraïbe. On en a néanmoins quelques exemples : entre la Guadeloupe et la Martinique, un service de transport de vrac assuré par la compagnie Vikings semble très apprécié, dans la mesure où il existe un réel flux de produits non conteneurisables. Mais certaines liaisons font défaut. Elles pourraient être étudiées. Il s'agit de celle entre les Antilles françaises et la Guyane, de celle entre la Guyane et le Surinam (dans ce cas précis, aucune liaison directe ne fonctionne, alors qu'il y a du fret). À condition que les volumes soient assez importants, elles pourraient être exploitées.

Pour ce qui concerne les grandes voies maritimes, la question de la complémentarité des flux européens et nord-américains a fait l'objet de réflexions et de rencontres entre les partenaires mais n'a pas permis de concrétisation pour l'instant.

### **4.3 En matière de coopération régionale commerciale, la politique de la France poursuit des objectifs contradictoires**

Il apparaît que la France souhaite à la fois favoriser une plus grande insertion des collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional, tout en maintenant avec elles une relation commerciale presque exclusive.

Pourtant, la question de la coopération régionale maritime est une préoccupation souvent mentionnée, notamment dans les Contrats de plan. L'insertion des transports maritimes dans un programme de coopération régionale caribéenne est présentée par exemple comme une priorité. La constitution d'un réseau de transports régionaux mieux adaptés aux contraintes locales et convenablement articulé sur le trafic transocéanique avait déjà été évoqué dans le rapport de Bernard de Gouttes sur « la coopération régionale Caraïbe à partir des départements français d'Amérique », et devait reposer sur plusieurs types d'actions : l'assistance technique, la coopération dans la domaine de la gestion portuaire, l'extension des accords de transbordement, l'instauration d'une coopération avec les armements locaux, voire l'assistance à la création de compagnies régionales, si les conditions locales le permettent.

Pourtant, on constate que l'appartenance de la France à ces organisations de coopération régionale n'a pas permis aux collectivités d'outre-mer de mieux s'insérer dans leur zone géographique ni de renforcer leurs relations économiques. Les partenaires commerciaux principaux ne sont pas souvent les États de la zone.

Même les arrangements négociés par les Chambres de Commerce avec les pays étrangers pour permettre les échanges entre les départements français des Antilles et les pays voisins des produits figurant sur les « negativ lists », édictées par les organismes dont la France ne fait pas partie, ne sont pas mis à profit. Les facilités apportées au commerce régional restent le plus souvent lettre morte et les activités portuaires se limitent le plus souvent à recevoir les produits métropolitains.

Si les outils portuaires sont des éléments indispensables à la vie des communautés d'outre-mer, il n'en reste pas moins que l'étude de leur fonctionnement permet de souligner un point faible de l'outre-mer français, à savoir la faiblesse de son appareil productif et « l'assistanat » dont il est l'objet. Les transferts publics importants développent outre-mer des sociétés de consommation qui contribuent à doper l'activité portuaire. Le trafic de leurs ports peut être qualifié de captif. Elles sont en outre faiblement concurrentielles et mal insérées dans leur environnement régional.



## **Chapitre 2**

# **L'OCCUPATION MASSIVE DES LITTORAUX INSULAIRES ET LES PRESSIONS QUI S'Y EXERCENT FONT L'OBJET DE POLITIQUES PARFOIS CONTRADICTOIRES**

Outre-mer, les littoraux et les espaces côtiers constituent un atout remarquable, qui explique le développement que le tourisme y a connu. Mais ils présentent aussi des faiblesses, dues aux modalités de leur occupation et exigent qu'on en prenne un soin particulier. Pourtant, les politiques d'aménagement et de mise en valeur des espaces côtiers ne sont pas toujours cohérentes avec celles qui s'attachent à leur protection.

### **1. L'occupation littorale outre-mer est marquée par des contrastes**

Les conflits d'usage auxquels on assiste sur le littoral prennent une acuité particulière dans la monde insulaire, en raison de la faible superficie des îles et de leur morphologie, lesquelles obligent les populations et les activités à se concentrer sur la zone littorale. Cette concentration littorale trouve aussi ses racines dans une évolution historique ancienne, qu'il ne faut pas négliger.

## **1.1 L'opposition entre un littoral exigü et très peuplé et un intérieur peu densément occupé**

L'occupation de l'espace révèle, dans les DOM-TOM, une situation qui associe déséquilibres et inégalités. Dans les « îles hautes », la majorité de la population se concentre dans les plaines qui sont de superficie réduite. C'est à la Réunion que les plaines sont les plus rares. Parmi les Départements français d'Amérique, la Martinique connaît des pressions urbaines plus importantes qu'en Guadeloupe, en raison d'une superficie plus de deux fois inférieure pour un poids démographique comparable.

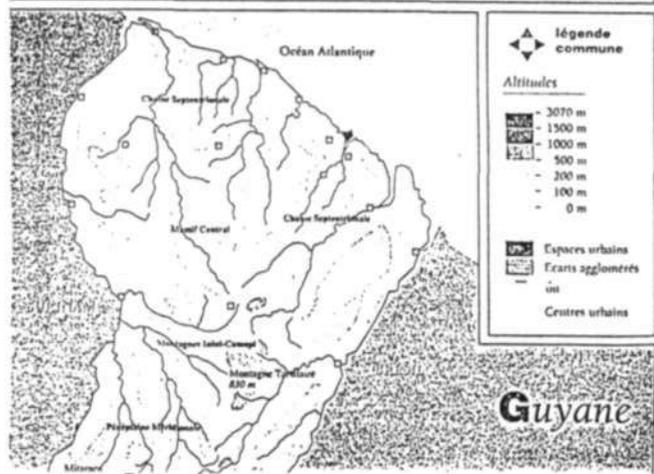
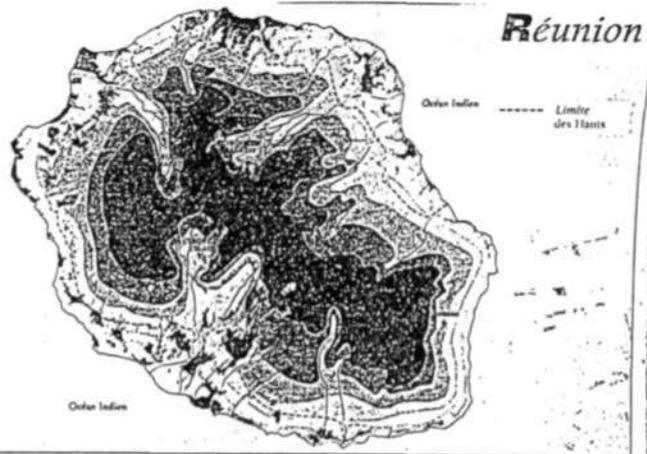
Dans les DOM comme dans les TOM, le processus de concentration des populations et des activités, ainsi que celle des grands équipements d'infrastructures portuaire et aéroportuaire, dans la ville-capitale ou dans son agglomération, s'est généralisé.

En Martinique les installations portuaires sont implantées dans la ville de Fort-de-France et l'aéroport international dans la commune voisine du Lamentin. L'agglomération, qui accueille le plus grand nombre de zones d'activités industrielle et commerciale et de services tertiaires, regroupe plus de 60% de la population de l'île. La menace de surcharge humaine pèse à terme sur cette collectivité, qui risque de devenir une « île-ville ».

L'espace utile guyanais est limité à un mince liseré côtier de 250 km de long, entre Saint-Laurent-du-Maroni et Cayenne. L'essentiel de la population se concentre sur le littoral et les grands fleuves frontaliers. L'agglomération de Cayenne, à elle seule, rassemble 55% du total de la population.

La population de la Réunion se concentre dans les plaines littorales, les basses vallées et la partie inférieure des planèzes<sup>1</sup> périphériques, à l'exception du littoral de l'extrémité sud-est, où le volcanisme actif a empêché toute implantation humaine d'importance. La macrocéphalie urbaine est moins marquée à la Réunion que dans le reste de l'outre-mer français.

<sup>1</sup> *flancs des volcans.*



**Guadeloupe**



Le cas de la Guadeloupe est particulier, dans la mesure où la bicéphalie urbaine (Pointe-à-Pitre et Basse-Terre) remplace la macrocéphalie habituellement observée. En 1990, 51,8% des habitants résidaient dans la région de Pointe-à-Pitre, 39,5% dans celle de Basse-Terre et 8,7% dans les îles du Nord. La densité moyenne s'établissait à 227 hab/km<sup>2</sup>.

En Nouvelle-Calédonie, l'importance d'un domaine montagnard difficile à aménager explique que seulement 1% de la population soit installée au dessus de la courbe de 150 mètres d'altitude. Sur la côte occidentale de la Grande Terre, la population s'aggrave en gros villages. Nouméa abrite environ 60% de la population du territoire. Au cours des trois dernières décennies, la ville s'est développée rapidement et s'étire sur un axe de 80 km de long. La ville a dû faire face à l'afflux de migrants et les pouvoirs publics ont réalisé, au début des années 1970, plusieurs cités HLM. Une urbanisation massive a changé la face de la ville.

Dans le Pacifique Sud, l'éparpillement des terres émergées entraîne un phénomène de concentration de la population sur les plus grandes îles. Sur 118 îles de la Polynésie française, 67 seulement sont habitées en permanence. Seuls les littoraux sont occupés. Les densités sont supérieures à 100 habitants/km<sup>2</sup> sur 4 îles, entre 40 et 100 hab/km<sup>2</sup> sur 8 îles mais peuvent atteindre des densités effectives par village de 1105 hab/km<sup>2</sup> à Tiputa (Rangiroa) et 9000 hab/km<sup>2</sup> à Pouheva (Makemo). Au cours des trente dernières années, en liaison avec l'installation du Centre d'Expérimentation du Pacifique, s'est constituée une vaste zone urbaine sur l'île principale de Tahiti, où est venue s'accumuler 75% de la population du territoire. La zone urbaine de Tahiti s'étire aujourd'hui sur 40 kilomètres de littoral et regroupe plus de 110 000 habitants, contre 35 000 en 1962. L'agglomération de Papeete concentre 55% de la population de la Polynésie française. Le triangle Tahiti-Bora Bora-Manihi, riche de ses activités touristiques, aquacoles et agricoles, bien relié quotidiennement à la capitale, s'oppose aux 97% restant de la Polynésie, qui fait figure de périphérie en difficulté.

- L'occupation massive des littoraux...-

## 1.2 L'hypothèque démographique pèse sur la perspective d'une occupation équilibrée du littoral

L'urbanisation s'est ainsi déployée sur les rares plaines disponibles des espaces insulaires. La question démographique constitue par conséquent une menace, car l'espace utile est compté sur ces littoraux exigus. L'urbanisation rapide raréfie les terrains constructibles, accroît les charges foncières et réduit la superficie des meilleures terres cultivables.

Les perspectives démographiques -tant le mouvement naturel que les phénomènes migratoires-, sont celles d'un accroissement de la population. Ainsi, la préoccupation de contrôle de l'immigration (notamment en Guyane) et de rééquilibrage de la répartition de la population sur les territoires apparaissent prioritaires dans les DOM-TOM.

La situation démographique de l'outre-mer et les perspectives à court terme sont retracées dans le tableau qui suit :

	Population	Projections de population (en 2000)
Guadeloupe	417 000	446000 à 487000
Guyane	146 000	158000 à 201000
Martinique	383 600	395000 à 420000
Réunion	664 200	680000 à 735000
Polynésie française	219 581	277 000
Nouvelle-Calédonie	196 836	203 000
Mayotte	131 320	150 000
Wallis-et-Futuna	14 166	17 000
Saint-Pierre-et-Miquelon	6623	nd

Source : INSEE.

Les territoires d'outre-mer ont fait l'objet d'un recensement de la population dont les résultats ont été publiés en 1996 et, pour Mayotte, en 1997. Les chiffres relatifs à la Réunion sont ceux connus en 1996.

### **1.3 Les incitations au développement du tourisme sont nombreuses mais les concurrences régionales sont vives**

#### 1.3.1 Les incitations au développement touristique

Les pouvoirs publics ont engagé des efforts, afin de mettre en valeur les atouts de l'outre-mer et en faire de grandes destinations touristiques. On peut apprécier ces interventions en étudiant l'évolution du cadre réglementaire et institutionnel, l'incidence des moyens économiques et fiscaux, enfin la mise en oeuvre de programmes conjoints, associant les partenaires touristiques publics et privés, assortis d'engagements financiers et de calendriers de réalisation.

Dans les régions d'outre-mer, la mise en place de la décentralisation et la définition des compétences régionales en matière de tourisme ont permis la création d'Agences régionales de tourisme, établissements publics et instruments spécifiques des Conseils régionaux. Les Agences régionales ont la compétence d'élaborer un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.

En Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna, le tourisme relève de la compétence des autorités territoriales.

En Polynésie française, par exemple, ce secteur fait l'objet de beaucoup d'attentions de la part du Territoire, dans le cadre de la définition de la stratégie après-CEP. Composée essentiellement d'aides financières et d'exonérations fiscales, l'aide globale en faveur du secteur touristique a atteint 212,3 millions de F CFP en 1995 (25% du total des aides, tous secteurs confondus). Une ligne Air France, subventionnée par le Territoire pour assurer la liaison Papeete-Tokyo, devrait drainer une clientèle japonaise.

Les moyens du développement et notamment les dispositions fiscales prises pour compenser les handicaps qui affectent les économies des DOM-TOM intéressent le secteur touristique et par conséquent une partie des activités liées à la mer. Les moyens économiques peuvent être des concours publics aux acteurs productifs, l'aide au financement de projets privés par l'instauration de primes d'équipement.

- L'occupation massive des littoraux...-

La politique menée par l'IEDOM, notamment l'accès au refinancement à taux privilégiés pour l'hôtellerie et l'animation touristique, participe de ces moyens économiques. La Société de crédit des DOM (SOCREDOM), représentée par la Caisse Française de Développement, propose le financement à long terme de la construction des établissements hôteliers sur ressources 1<sup>er</sup> guichet à 7,5%. Les Sociétés Financières pour le Développement proposent aussi des financements à long terme à taux privilégiés sur ressources SOCREDOM.

En matière fiscale, il existe de nombreuses facilités comme les dispositions de l'article 208 (208 *quater*, exonération sur agrément des bénéficiaires en cas de création d'activité nouvelle dans les DOM) du Code général des impôts qui prévoit une exonération d'impôt sur les sociétés pendant dix ans, l'article 217 bis qui atténue d'un tiers la base imposable de certaines sociétés, ainsi que l'article 197, qui réduit l'impôt des contribuables des DOM. Enfin, la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, mieux connue sous le nom de « loi Pons », favorise la réalisation d'investissements dans les DOM. Cette loi constitue une incitation fiscale remarquable et a eu des effets sur le tourisme, les hébergements, les produits et les transports touristiques. Plusieurs évaluations en ont été menées, qui l'envisagent dans son ensemble.

L'arsenal des aides au développement touristique peut être complété par la loi Perben du 25 juillet 1994, qui tend à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Elle prévoit une exonération des cotisations sociales à la charge des employeurs, notamment dans l'hôtellerie et la restauration, la pêche et l'aquaculture. La mesure est financée par une augmentation de deux points de TVA ajoutés aux taux normal applicable dans les DOM qui est donc passé de 7,5% à 9,5%.

Les Territoires d'outre-mer bénéficient d'une compétence exclusive en matière fiscale. Il faut mentionner le fait qu'ils ont aussi élaboré des dispositifs d'aides fiscales.

Le soutien au secteur touristique passe aussi par des aides financières directes ou à travers le crédit par des bonifications de taux des emprunts. Dans les DOM par l'IEDOM, dans les TOM par l'IEOM, une procédure

d'admission en réescompte est menée. Par ailleurs, les prêts consentis par la CFD bénéficient de bonifications d'intérêts.

L'accroissement et la modernisation de l'appareil touristique, rendus possible par l'aide fiscale, doivent être impérativement complétés par des efforts en matière d'accueil, d'environnement, de rapport qualité/prix des produits.

La coordination des différents intervenants touristiques publics et privés se concrétise sous la forme de programmes conjoints. On peut distinguer les programmes pluriannuels contractualisés, les opérations ponctuelles et spécifiques, les actions de coopération et les orientations de portée générale.

Les contrats de plan bénéficient, en outre, du soutien financier très important des fonds structurels européens, essentiellement le FEDER et le FSE. De 1989 à 1993, les opérations touristiques ont bénéficié d'un apport de l'État en moyenne de 27 millions de francs par département, tandis que l'Union contribuait au financement total à hauteur de 200 millions de francs.

Avec les pays et territoires d'outre-mer, l'Union européenne a conclu un traité d'association doté au total de 100 millions d'ECU. Les activités de coopération touristique y sont mentionnées en tant que domaine de développement économique.

En Martinique par exemple, le montant des interventions publiques (Europe, État, Région, Département) sur la période 1994-1999 est fixé à 12,22 millions d'ECU, soit 75 millions de francs.

Les actions de promotion des destinations d'outre-mer sont le fait d'organismes nationaux et locaux, et bénéficient de crédits publics (Maison de la France, FEDER) et privés. Mais les budgets qui y sont consacrés se révèlent insuffisants et inférieurs à ceux des pays voisins. En outre, la promotion suppose une offre capable de répondre à la demande qu'elle engendre, ce qui n'est pas le cas.

Le développement du tourisme s'est fait sans réflexion globale initiale pour l'organiser. Actuellement, tous les acteurs conviennent de l'intérêt de schémas de développement à caractère global, dépassant les strictes considérations touristiques, pour prendre en compte les nécessités de

- L'occupation massive des littoraux... -

l'aménagement du territoire en termes d'infrastructures et de services publics notamment.

Le problème de la disponibilité du foncier se pose aux investisseurs, avec une connotation plus juridique et économique dans les DOM, alors que les difficultés dans les TOM sont plus culturelles et psychologiques.

Les conflits de propriété, les indivisions et les occupations sans titre sont fréquents dans les DOM. La zone des « cinquante pas géométriques » est particulièrement affectée par des phénomènes d'occupation sans titre. La planification, en outre, est très insuffisante, les règles d'affectation des sols très instables, malgré l'existence de POS et en raison de leurs modifications et révisions très fréquentes. Le coût des terrains constructibles est, enfin, très élevé.

La loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des « cinquante pas géométriques » va permettre une remise en ordre de l'occupation actuelle de cette zone et de son utilisation future au mieux des divers intérêts en présence.

Dans les TOM, la terre a une valeur culturelle très importante, dont l'acuité est certes inégale selon que l'on se situe en Polynésie ou en Nouvelle Calédonie. En Nouvelle-Calédonie, la terre sert de référence pour l'organisation sociale et politique en clans, tribus, chefferies coutumières. L'indivision ou l'inaliénabilité rendent la question difficile à résoudre.

Les Schémas Régionaux de Développement Touristique, prévus par la loi du 3 janvier 1987, n'existent pas encore outre-mer.

## **2. L'incitation fiscale au développement économique de l'outre-mer a principalement favorisé le tourisme (évaluation de la loi Pons de 1986)**

### **2.1 Analyse du dispositif de la loi Pons**

Le dispositif de la loi Pons est fondamentalement différent, selon que l'on considère la période antérieure à 1992, au cours de laquelle la défiscalisation des investissements était peu encadrée ou celle, à partir de 1992, qui suit la mise en place d'un agrément préalable, pour certains secteurs importants et/ou sensibles.

#### **2.1.1 Le dispositif de 1986 à 1992**

L'article 22 de la loi de finances rectificative pour 1986, codifié sous les articles 199 undecies, 238 bis HA et HC, a institué un régime, de défiscalisation, applicable jusqu'au 31 décembre 1996. Cette disposition avait pour objet d'accorder une aide fiscale aux investissements réalisés dans les secteurs considérés comme prioritaires pour le développement économique et social des départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer : secteurs de l'industrie, de la pêche, de l'hôtellerie, du tourisme, des énergies nouvelles, de l'agriculture, du bâtiment et des travaux publics, du transport et de l'artisanat. Ces dispositions s'appliquent dans les DOM et, en principe, dans les CTOM, bien que de manière limitée<sup>1</sup>.

L'objectif initial explicite de la loi Pons était de remédier à certains handicaps structurels des DOM : manque de richesses naturelles, insularité, éloignement de la métropole, taille réduite des marchés. Dans ce contexte particulier, des aides au financement des investissements peuvent être nécessaires pour compenser certains surcoûts et garantir un intérêt aux investisseurs

<sup>1</sup> *La souveraineté fiscale dont disposent les territoires et les collectivités territoriales d'outre-mer a pour conséquence, du fait de l'application des règles de territorialité de l'impôt et des conventions bilatérales conclues avec la métropole, de limiter l'application du dispositif de défiscalisation pour les investissements directs aux cas où le bénéfice de l'exploitation à laquelle est destiné l'investissement est imposable en métropole. Il faut mentionner, en plus de la loi Pons, une défiscalisation supplémentaire pour les entreprises polynésiennes, appelée « défiscalisation Flosse ».*

- L'occupation massive des littoraux... -

extérieurs. D'une manière générale, les économies d'outre-mer sont pénalisées, par rapport à celles des voisins et concurrents, par des coûts de main-d'oeuvre élevés et par l'application des accords de Lomé.

Les modalités de l'avantage fiscal diffèrent selon que l'investissement est effectué par une entreprise ou par un particulier. Les entreprises, qu'elles soient individuelles ou qu'il s'agisse de sociétés, peuvent déduire de leurs résultats imposables le montant des investissements réalisés de façon directe ou par voie d'apports au capital de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés dans les secteurs éligibles.

Les personnes physiques bénéficient d'une réduction d'impôt pour les souscriptions au capital des sociétés qui réalisent des investissements dans des secteurs éligibles. La réduction, qui était égale à 50% du montant de l'investissement jusqu'en 1989, a été ramenée à 25% à partir de 1990. La loi de finances rectificative pour 1995 a porté le taux de la réduction d'impôt dont bénéficient les personnes physiques pour les investissements dans le secteur locatif de 25% à 50%. Elle s'impute par cinquièmes sur l'impôt dû au titre de l'année de réalisation de l'investissement et les quatre années suivantes. Les particuliers ont aussi la possibilité de bénéficier d'une réduction d'impôt pour construction de logements destinés à leur habitation principale ou à celle d'un tiers.

Enfin, la déduction ou la réduction d'impôt s'applique de plein droit aux programmes qui ne dépassent pas 30 millions de francs. Au-delà, les projets sont portés à la connaissance du ministre du Budget, qui peut présenter des observations motivées, voire s'y opposer.

En juillet 1991, un rapport parlementaire était présenté par Monsieur Alain Richard <sup>1</sup>. Il relevait des effets contestables de la loi Pons, notamment des utilisations abusives de la loi. Le rapport Richard fut à l'origine de la mise en place de la procédure d'agrément.

<sup>1</sup> alors rapporteur général de la Commission des Finances de l'Économie générale et du Plan à l'Assemblée Nationale et député du Val d'Oise.

Le rapport concluait que les conséquences économiques du mécanisme de défiscalisation étaient ambigus. En effet, l'État prend à sa charge la quasi totalité du coût de l'investissement, d'abord par déduction initiale, puis par prise en compte des déficits reportables liés notamment à l'amortissement et aux frais financiers liés aux investissements. Cette aide puissante à l'investissement, selon le rapport Richard, était doublement contestable : elle donnait lieu à des dérives ou des abus, d'une part, et n'était pas satisfaisante sur le plan économique : la recherche de la prime fiscale supplantait celle de la rentabilité économique à long terme, et pouvait conduire à des décisions d'investissement peu rationnelles. On a assisté à un certain nombre de faillites, notamment avant la mise en place de l'agrément, du fait d'un suréquipement dans certains secteurs. La plaisance et l'hôtellerie ont été particulièrement affectées.

Des conséquences néfastes sur l'environnement ont aussi été observées, dans la foulée de programmes de constructions anarchiques. La partie française de l'île de Saint-Martin a connu, à partir du milieu des années 1980, une très forte croissance de la construction. Les absences de procédure d'agrément, de contrôle de l'État en matière d'urbanisme, d'une gestion communale rigoureuse des permis de construire ont entraîné une diversification et une multiplication des équipements d'accueil. Du côté français, le parc hôtelier et l'immobilier locatif ont rempli les interstices disponibles. Le nombre de chambres est passé de 800 en 1986 à 3500 en 1992, avec plus d'une trentaine d'établissements nouveaux. Un tiers des logements serait vacant.

Certaines opérations effectuées, notamment dans les secteurs de l'hôtellerie et de la plaisance, auraient eu pour unique objet de financer des investissements destinés à une utilisation privative, sous couvert d'une exploitation commerciale formelle, par le biais de sociétés écran, dont la finalité était l'obtention de la déduction fiscale maximale.

L'autre source d'abus résidait dans la pratique de la délocalisation des meubles, aucune obligation de maintien n'étant requise pour les investissements directs. Dès lors, le dispositif ne garantissait pas la pérennité de l'équipement économique des DOM-TOM, et permettait la délocalisation rapide des investissements mobiles (en particulier les bateaux de plaisance).

Ces pratiques mettent en lumière le fait que l'immatriculation des bateaux

dans les DOM-TOM, condition de l'obtention de la défiscalisation, est très insuffisante.

### 2.1.2 Le dispositif depuis 1992

Le régime initial a évolué. La loi de finances pour 1992 y apporte certains aménagements. Elle le proroge jusqu'au 31 décembre 2001, et l'élargit à deux nouveaux secteurs : la production et la diffusion cinématographiques et audiovisuelles et la maintenance des activités industrielles.

Un agrément<sup>1</sup> préalable est instauré à compter du premier janvier 1992 pour les seuls investissements directs réalisés dans les secteurs de l'hôtellerie, du tourisme, des transports, et dans celui de la production et de la diffusion audiovisuelles et cinématographiques. L'octroi de cet agrément est tacite, à défaut de réponse de la part de l'administration dans les trois mois. En sont dispensées les entreprises installées depuis deux ans, au moins, dans les départements d'outre-mer, quand le programme d'investissement annuel n'excède pas un million de francs. Dans les autres secteurs, quand le montant de l'investissement est supérieur à 30 MF, le projet doit, comme avant 1992, faire l'objet d'un accord préalable.

Lorsqu'elles investissent dans les secteurs soumis à agrément, la déduction que peuvent pratiquer les entreprises passibles de l'impôt sur le revenu est plafonnée à 75% du montant de l'investissement.

Les décisions d'agrément des investissements pour les secteurs concernés par l'agrément systématique sont prises par le ministre du Budget, s'ils sont supérieurs à 10 millions de francs, ou par le directeur des services fiscaux du département d'outre-mer, dans le cas contraire. Le ministre du Budget est seul compétent pour les investissements projetés dans les territoires ou collectivités territoriales d'outre-mer. L'avis du ministère des départements et territoires d'outre-mer est systématiquement sollicité, ainsi que celui des

<sup>1</sup> Cet agrément ne doit pas être confondu avec le régime d'autorisation du ministre du Budget pour les programmes dépassant 30 MF.

ministères techniques suivant le secteur d'activité demandé : tourisme, transport, agriculture, industrie...

Aux termes de la même loi de finances, le Gouvernement doit présenter chaque année au Parlement un rapport sur les conditions de mise en œuvre de l'agrément prévu en faveur des investissements réalisés dans certains secteurs économiques des départements et territoires d'outre-mer. Ce rapport doit indiquer le nombre de demandes reçues, la nature des opérations sur lesquelles elles portent, leur organisation financière et le contenu des plans de financement, les suites données à ces demandes et les motifs pour lesquels certaines d'entre elles ont fait, le cas échéant, l'objet d'un refus.

Enfin, les biens financés grâce à l'avantage fiscal demeurent obligatoirement affectés à l'exploitation pendant un délai de neuf ans pour les immeubles, de cinq ans pour les meubles ou pendant leur durée normale d'utilisation, si elle est inférieure. Les investissements en biens mobiliers sont à réaliser dans les 12 mois de la clôture de la souscription au capital. Dans le secteur immobilier, la société bénéficiaire des apports doit s'engager à achever les fondations dans les 24 mois.

La loi de finances rectificative pour 1993 étend à nouveau le champ d'application du régime et précise que la décision d'agrément doit être nécessairement précédée d'un avis du ministère des DOM-TOM. Les investissements touristiques soumis à agrément sont limités à la navigation de plaisance et à la construction d'hôtels et de résidences touristiques. Le montant de la déduction au titre des investissements directs est à nouveau porté à 100% du montant de l'investissement, que l'entreprise relève de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu. L'obligation de maintien en exploitation est unifiée à cinq ans pour tous les investissements, y compris ceux de nature immobilière.

Les derniers ajustements techniques adoptés par la loi de finances pour 1994 portent sur la durée minimale de conservation des biens ou des titres ayant

bénéficié de l'aide fiscale et sur les conditions auxquelles leur cession avant l'expiration du délai de cinq ans n'entraîne pas la reprise de la déduction.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996, l'imputation des déficits industriels et commerciaux n'est plus autorisée, lorsqu'ils ont pour origine des activités non exercées à titre professionnel<sup>2</sup>. Toutefois, les déficits provenant de l'exploitation des investissements réalisés outre-mer dans le cadre de la défiscalisation restent déductibles à la condition qu'un agrément spécifique préalable ait été accordé à l'investisseur (article 238 bis HA III quater du CGI). De fait, cette nouvelle disposition fait entrer dans le champ de l'agrément la quasi totalité des investissements réalisés dans un souci d'optimisation fiscale extra-professionnelle. Par ailleurs, l'agrément pour l'imputation des déficits doit être sollicité de façon concomitante à la demande d'agrément de défiscalisation pour les projets ressortissants des secteurs où celui-ci est prévu.

Si le dispositif a été assaini après la mise en place de l'agrément et de quelques conditions d'exploitation, il demeure sujet à discussion.

Compte tenu du caractère plus attractif du dispositif applicable aux entreprises, de nombreux investissements réalisés par des particuliers dans le cadre de la gestion de leur patrimoine sont placés, par l'intermédiaire de structures interposées, dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (sociétés de personnes des articles 8 et 8 *quater* du CGI), dans le champ d'application de l'article 238 bis HA. Ces montages permettent de porter l'économie d'impôt jusqu'à la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu. À cela s'ajoute une seconde exonération fiscale par l'imputation des déficits liés aux premières années d'exploitation fortement grevées par les amortissements et les frais financiers. En effet, le recours à une structure d'entreprise permet à un particulier d'être fiscalement traité comme un

<sup>1</sup> Il s'agit des transmissions à titre gratuit de l'entreprise individuelle réalisée dans les conditions de l'article 41 du CGI, des apports en société dans les conditions prévues à l'article 151 octies du CGI, des absorptions d'une société ou d'un apport partiel d'actif.

<sup>2</sup> Lorsque le contribuable n'exerce pas directement la gestion commerciale du bien et qu'il confie celle-ci à un tiers.

exploitant individuel ayant investi dans les DOM-TOM. Quel que soit le bien acquis, il n'est en général pas exploité directement par son propriétaire, lequel a agi en vue d'effectuer un placement et non de créer une entreprise. L'exploitation est réalisée par un professionnel, tiers, locataire ou mandataire de l'investisseur, qui à terme rachète le bien considéré, à la fin du délai de conservation exigé par les textes légaux.

**Réduction d'impôt accordée aux particuliers  
au titre de certains investissements réalisés  
outre-mer**

(CGI art. 199 undecies, art. 238 bis HA art. 238 bis HC)

Les contribuables (personnes physiques) qui investissent dans les DOM et les TOM peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt.

Les dépenses éligibles se rapportent :

- à l'acquisition ou la construction d'un ensemble neuf situé dans les départements d'outre-mer que le contribuable prend l'engagement d'affecter à 1 habitation principale soit de lui-même, soit d'un tiers (location), pendant cinq ans ;
- à la souscription de parts ou d'actions de sociétés dont l'objet exclusif est de construire des logements situés dans les DOM et donnés en location à des personnes qui en font leur résidence principale ;
- à la souscription au capital de sociétés civiles régies par la loi du 31 décembre 1970 modifiée, faisant appel publiquement à l'épargne et affectant les souscriptions à l'acquisition de logements neufs destinés à la location dans les DOM ,
- à la souscription au capital des sociétés de développement régional des départements d'outre-mer ou de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés qui effectuent dans les douze mois de la souscription des investissements productifs dans les départements et dont l'activité réelle se situe dans les secteurs visés ci-dessus ;
- à la souscription en numéraire au capital d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés mentionnées au II bis de l'article 238 bis HA et réalisées à compter du 1er juillet 1993 sous réserve de l'obtention d'un agrément préalable du ministre chargé du budget.

- L'occupation massive des littoraux... -

### **Modalités d'application**

La base de la réduction est le prix de revient ou d'acquisition du logement ou le prix de souscription des parts ou actions. Cette base est répartie sur cinq ans. La base est donc égale à 20% des sommes engagées.

La réduction d'impôt est égale à 50% de la base définie ci-dessus pour les années 1986 à 1989. Elle est égale à 25% de cette base pour les années 1990 à 2005

Toutefois, la réduction d'impôt est portée à 50% de cette même base pour les années 1993 à 1996 pour les investissements réalisés à compter du 1.07.1993 concernant :

- les acquisitions ou la construction de logements neufs destinés à être occupés en tant que résidence principale ;
- les souscriptions au capital de société ayant pour objet de construire ou d'acquérir des logements neufs destinés à être loués et occupés à titre d'habitation principale.

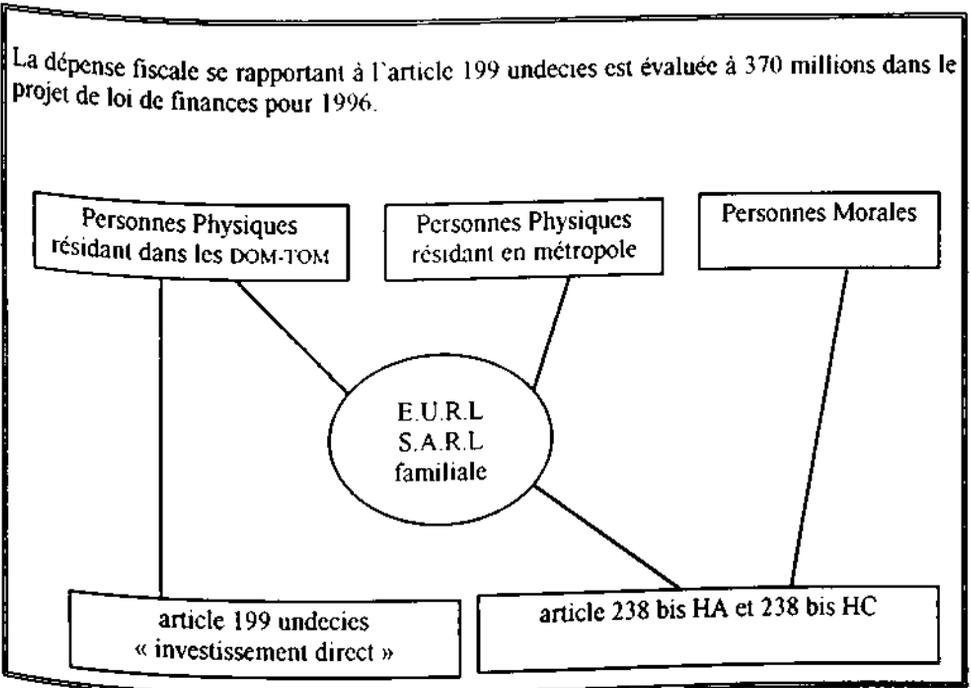
La réduction est de 50% également pour les années 1996 à 2001 si les conditions suivantes sont réunies :

- les investissements sont réalisés à compter du 1.07.1996 et consistent en l'acquisition ou la construction de logements neufs à usage locatif ou la souscription au capital de sociétés qui ont pour objet de construire ou d'acquérir de tels logements ;
- engagement de donner le logement en location pendant 6 ans ou de conserver les titres pendant la même période ;
- les loyers et les ressources des occupants n'excèdent pas les plafonds fixés par le décret n° 96-636 du 16 juillet 1996 pour les baux conclus en 1996.

Ce régime a été particulièrement utilisé par les habitants des DOM qui y ont vu un moyen de construire des immeubles destinés à l'habitation principale dans des conditions financières exceptionnelles.

En effet, ce système a abouti à faire prendre en charge par l'État une part variable du coût de l'habitation qui selon l'année de construction oscille entre 45 et 25%.

Très utilisée dans les DOM cette réduction d'impôt a été revendiquée essentiellement dans le cadre de la construction des immeubles et très peu pour la souscription au capital de sociétés industrielles et commerciales investissant outre-mer, cette dernière option étant beaucoup moins intéressante au plan fiscal que l'investissement direct qui fait l'objet de l'étude générale.



La loi Pons ne saurait être retirée du contexte fiscal particulier des DOM. Ainsi, l'efficacité toute relative sur le long terme des aides à l'investissement trouve pour partie son explication dans le système fiscal tel qu'il fonctionne dans les DOM. La combinaison des abattements d'un tiers sur les bénéfices soumis à l'impôt sur les sociétés et de la réduction de l'impôt sur le revenu de 30 ou 40% (Guyane), est une incitation forte à la distribution des dividendes et au non-investissement des bénéfices réalisés par les sociétés. Par ailleurs, les conditions d'exploitation, fortement marquées par les contingences qui pénalisent les DOM, font que le renouvellement des investissements paraît très aléatoire s'il n'est pas aidé, notamment dans la plaisance.

- L'occupation massive des littoraux... -

De fait, la défiscalisation est devenue pour les contribuables aisés, un échappatoire au taux marginal de l'impôt sur le revenu, et pour les gérants, un moyen de portage financier des investissements, dont, à terme ils se portent acquéreurs à un coût diminué de 30 à 40%. Dans de nombreux projets constitués sur des bases économiques saines, l'économie d'impôt est partagée entre le contribuable, le conseil en investissements dans les DOM et l'opérateur habitant les DOM. Pour l'opérateur, la réduction du montant du projet, grâce à la loi Pons, est estimée par le ministère de l'Économie et des Finances, entre 32 et 37%.

### 2.1.3 Délivrance et refus des agréments depuis 1992

Parmi les dossiers réglés par les Directions des services fiscaux ou la Direction générale des impôts, certains obtiennent un agrément, d'autres une réponse défavorable, d'autres enfin font l'objet d'un désistement ou d'un classement sans suite. L'ensemble des dossiers DOM et TOM sont repris dans les développements qui suivent.

	Nombre de demandes reçues	Nombre de dossiers réglés	Nombre d'agréments délivrés	agréés/ traités	Nombre d'agréments refusés	refusés/ traités	Désistement ou classement sans suite
1992	367	<b>239</b>	<b>142</b>	59,5%	66	27,6%	31
1993	358	<b>412</b>	<b>254</b>	61,6%	81	19,6%	77
1994	406	<b>418</b>	<b>324</b>	77,5%	77	18,4%	17
1995	509	<b>457</b>	<b>364</b>	79,6%	68	14,8%	25
1996	561	<b>592</b>	<b>472</b>	79,7%	96	16,2%	49

N.B. : pour 1996, les agréments III ter et III quater le cas échéant, ainsi que l'accord préalable, sont pris en compte.

Les montants agréés par les Directions des Services Fiscaux ne représentent qu'une part très faible du total, située entre 5 et 8%, selon les années. C'est donc l'administration centrale qui délivre la plupart des agréments, en valeur.

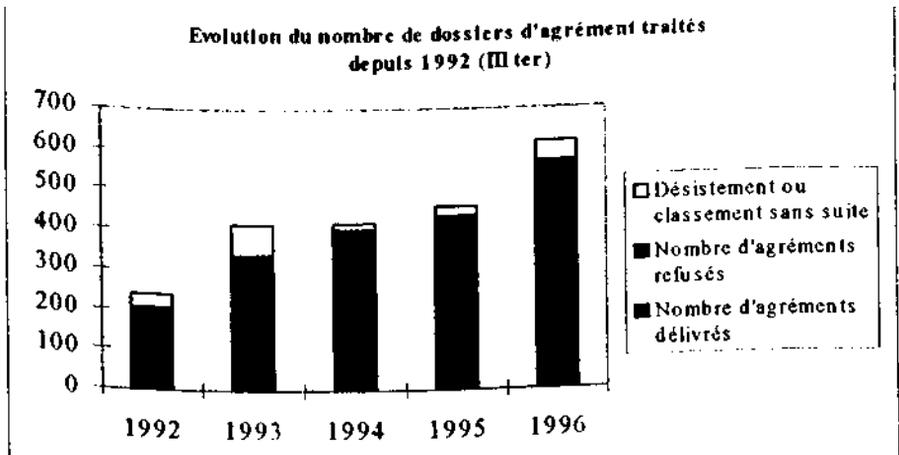
En revanche, l'instauration de l'agrément III quater a révélé un courant d'investissements non négligeable dans les secteurs non soumis à l'agrément III ter. Le flux est caractérisé par un grand nombre de dossiers dont l'instruction incombe aux DSF.

### *Agréments 238 bis HA quater (imputation des déficits) en 1996*

	Nombre de demandes reçues	Nombre de dossiers réglés	Nombre d'agréments délivrés	Nombre d'agréments refusés
Ministère	97	82	66	11
DSF	449	411	281	110
Total	546	493	347	121

Source : DGI.

Avec la réforme de 1996, on assiste à une amorce de rééquilibrage des montants agréés entre l'administration centrale et les Directions départementales.



Source : DGI.

Alors que les dossiers agréés n'ont cessé d'augmenter, les refus ont décliné. Cela témoigne d'une meilleure qualité des demandes, formulées pour un grand nombre d'entre elles par des cabinets de conseil spécialisés, au fait de la « doctrine » de l'administration centrale. Dans le même temps, la part des dossiers traités agréés a gagné vingt points, passant de 59 à 79% du total. Ainsi, en peu de temps les demandes se sont adaptées à cette procédure et semblent mieux conçues.

Les considérations générales doivent être assorties de l'évaluation de la mise en oeuvre de l'agrément dans les secteurs maritimes, qu'il importe par conséquent de définir.

Si l'on peut facilement recenser les activités maritimes et littorales susceptibles de faire l'objet d'investissements défiscalisables, seuls deux secteurs maritimes ou étroitement liés à la mer peuvent être évalués avec précision : l'hôtellerie et le tourisme (qui comprend la plaisance). En revanche, le secteur des transports, qui comprend notamment les liaisons inter-îles, primordiales d'un point de vue maritime, ne peut toutefois se réduire à celui des transports maritimes, dans la mesure où il inclut les transports terrestres. Enfin, les investissements dans le secteur de la pêche peuvent difficilement être appréhendés avant 1996, dans la mesure où la plupart ont été inférieurs à 30 millions de francs et n'ont donc pas exigé d'agrément. Ils ne sont par conséquent pas chiffrés, avant 1996, dans les rapports annuels.

La délivrance des agréments, notamment pour les investissements dans les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme, est soumise à un certain nombre de critères. Parmi ceux-ci, deux ont un rapport direct avec l'impact économique et écologique, des investissements projetés. L'investissement doit, en effet, présenter un intérêt économique pour le département dans lequel il est réalisé. D'autre part, l'investissement doit s'intégrer dans la politique d'aménagement du territoire et de l'environnement des départements et des territoires concernés. Pour apprécier ces conditions, la consultation par la DGI, pour avis, du ministère des départements et territoires d'outre-mer ainsi que des ministères techniques concernés (la direction du tourisme pour l'hôtellerie et le tourisme, notamment la plaisance) est systématiquement effectuée. La décision revient en dernier lieu à la DGI, qui peut ne pas se conformer aux avis formulés.

L'avis du ministère des DOM-TOM porte sur l'intérêt économique des projets pour les collectivités concernées. La création d'emplois et la rentabilité économique doivent faire l'objet d'un examen. Dans le secteur de l'hôtellerie, le ministère déclare demander, outre le nombre de chambres et le classement hôtelier, dans le cas d'une construction, un état prévisionnel sur trois ans, comprenant recettes et dépenses, taux d'occupation, prévisions

d'exploitation. S'il s'agit d'une rénovation ou d'une extension, le bilan de l'existant permet un premier jugement.

Pour rendre son avis, le ministère des DOM-TOM consulte les préfetures.

L'avis de la Direction du tourisme, pour tous les dossiers relatifs à des investissements dans l'hôtellerie, la plaisance, mais aussi les locations de voitures, porte sur l'opportunité de l'investissement pour le développement touristique. Ici aussi, la question de l'emploi est examinée. Celle de la surcapacité qui pourrait résulter de l'investissement n'est pas négligée.

Pour répondre à la DGI, la Direction du tourisme consulte les Directions régionales du tourisme. Les services déconcentrés émettent la plupart du temps un avis favorable, même si la réponse s'accompagne parfois de réserves et suggère quelques modifications au projet proposé. Parfois, les services déconcentrés instruisent le dossier sans rendre d'avis pour laisser la Direction du tourisme prendre la décision.

La consultation des services déconcentrés par le ministère de l'outre-mer d'une part, par la Direction du tourisme d'autre part, se font selon des modalités sensiblement différentes. Le ministère de l'outre-mer envoie à la préfecture concernée un document décrivant sommairement le projet. L'avis demandé n'est, en somme, qu'un avis formel, afin de s'assurer de la rentabilité à terme de la société qui investit dans le projet.

En revanche, la Direction du tourisme envoie aux directions régionales un document détaillé relatif à la demande d'agrément. Elles peuvent être sollicitées pour apporter, le cas échéant, des informations complémentaires.

Localement, à partir de la réception des documents, les études préalables à l'émission d'un avis sont menées avec une rigueur nuancée. La préfecture de Guadeloupe consulte à la fois la DDCCRF, le sous-préfet d'arrondissement et la DIREN ou les Affaires maritimes. Une véritable instruction des dossiers est menée, dans la mesure du possible. La préfecture de Martinique consulte aussi des services déconcentrés, notamment les Affaires maritimes et le Trésor Public, mais insiste sur le fait que la connaissance sommaire des dossiers dont elle dispose ne lui permet pas, souvent, de rendre un avis suffisamment motivé. Quand le promoteur du projet est connu localement, ce

- L'occupation massive des littoraux...-

qui n'est pas toujours le cas, le travail est facilité. La préfecture de Martinique ajoute que la communication des dossiers par la DSF, dans le cas des procédures de compétence locale, permet une évaluation plus sérieuse.

Les directions régionales, à la demande de leur administration centrale, mènent une enquête approfondie sur les projets soumis à l'agrément. La qualité de ce travail souffre cependant des délais de réponse trop courts octroyés par la DGI les ministères disposent d'un mois environ pour répondre. Le ministère de l'outre-mer accorde une semaine aux préfectures, la Direction du tourisme laisse une vingtaine de jours aux DRT pour rendre un avis. Ces délais ne permettent en aucun cas l'harmonisation de tous les travaux entrepris par les services déconcentrés, encore moins leur synthèse, qui devrait revenir au préfet.

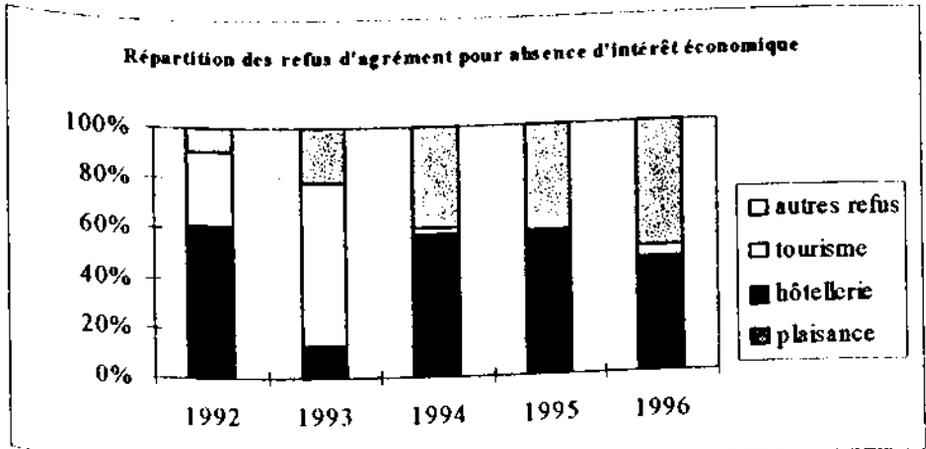
Ainsi, il apparaît que, si la mise en place de l'agrément a assaini l'ensemble du dispositif, il n'en reste pas moins que l'instruction des dossiers ne fait pas toujours l'objet de la rigueur nécessaire pour s'assurer de son intérêt pour les économies locales. L'étude est courte et partielle. Elle n'inclut pas d'analyse de la rentabilité à long terme des exploitations.

L'absence d'intérêt économique est le principal motif de refus d'agrément. Sur quatre ans, il a justifié plus de la moitié des refus.

## Nombre de refus pour absence d'intérêt économique et non respect de l'environnement

	1992	1993	1994	1995	1996
<b>% des refus pour absence d'intérêt économique par rapport au total des refus</b>	<b>62%</b>	<b>57%</b>	<b>48%</b>	<b>62%</b>	<b>48%</b>
Nombre de refus pour absence d'intérêt économique	41	46	37	40	46
dont plaisance	17	nd	15	19	17
hôtellerie	8	6	6	4	4
tourisme	12	30	1	nd	2
Agrégat "mer"	37	36	22	23	23
<b>% de la "mer" par rapport au total des refus pour absence d'intérêt économique</b>	<b>90%</b>	<b>78%</b>	<b>59%</b>	<b>58%</b>	<b>50%</b>
Nombre de refus pour non respect de l'environnement	0	0	1	1	0
dont hôtellerie	ns	ns	1	1	ns
Autres motifs de refus (tous secteurs)	25	35	39	27	50
<b>Total des refus</b>	<b>66</b>	<b>81</b>	<b>77</b>	<b>68</b>	<b>96</b>
<b>Part de la mer dans le total des refus</b>	<b>76%</b>	<b>54%</b>	<b>42%</b>	<b>53%</b>	<b>40%</b>

Source : DGI.



Les refus d'agrément ont porté sur des montants d'investissements de 4125 MF en 1992, 4552 MF en 1993, de 2049 MF en 1994, de 1685 MF en 1995 et de 2713 MF en 1996. Le montant des investissements refusés au titre de l'article 238 bis HA III quater exclusivement s'établit à 495 MF.

- L'occupation massive des littoraux...-

## **2.2 La loi Pons et les secteurs relatifs à la mer : investissements et dépense fiscale**

### 2.2.1 Montants des investissements maritimes agréés depuis 1992

Avant la mise en place de l'agrément en 1992, on ne dispose pas du détail des montants investis dans le cadre de la loi Pons. En revanche, après 1992, on connaît, par collectivité et par secteur, le montant des investissements, consignés dans le tableau suivant.

**Montant investis, en millions de francs, dans les secteurs maritimes et comparaison avec les montants investis pour l'ensemble des secteurs éligibles, dans chaque territoire**

		Martinique	Réunion	Polynésie Française	Guadeloupe	Guyane	Nouvelle-Caledonie	Collectiv territoriale	total
1992	Hôtellerie	300.22	15.862	0	634.066	65	456.5	0	1471.65
	Tourisme	51.543	23.589	0	540.325	0	67.5	0	682.957
	dont bateaux de plaisance	nd	nd	0	nd	0	nd	0	298.115 bateaux
	Pêche	0	43.023	0	0	0	0	0	43.023
	Investissements « mer »	351.763	82.474	0	1174.391	65	524	0	2197.628
	Total des montants agréés	556.119	379.48	174.247	1.423.19	69.46	524	0	3.126.50
	<b>Part de la mer « dans » les investissements agréés</b>	<b>63%</b>	<b>22%</b>	<b>0%</b>	<b>83%</b>	<b>94%</b>	<b>100%</b>	<b>ns</b>	<b>70%</b>
1993	Hôtellerie	344.293	76.619	430	325.101	90	0	55	1.321.01
	Tourisme	289.107	20.779	56.527	194.541	1.988	6.326	0	569.268
	dont bateaux de plaisance	nd	nd	nd	nd	nd	nd	0	332.129 bateaux
	Pêche	0	0	51.685	0	0	52.864	0	104.549
	Investissements « mer »	633.4	97.398	538.212	519.642	91.988	59.19	55	1994.83
	Total des montants agréés	722.916	218.926	756.157	714.897	138.598	71.8	130.374	2.753.67
	<b>Part de la « mer » dans les investissements agréés</b>	<b>88%</b>	<b>44%</b>	<b>71%</b>	<b>73%</b>	<b>66%</b>	<b>82%</b>	<b>42%</b>	<b>72</b>

		Martinique	Réunion	Polynésie Française	Gundeloupe	Guyane	Nouvelle-Calédonie	Collectivités	Total
1994	Hôtellerie	130.747	20,1	21,11	357.791	0	0	0	529.748
	Tourisme	270.698	18.846	35.272	465.837	0,7	0	0	663.846
	dont bateaux de plaisance	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	552.448 150 bateaux
	Pêche	0	0	78,3	0	0	0	0	78,3
	Investissements « mer »	401.445	38.946	134.682	823.628	0,7	0	0	1271.894
	Total des montants agréés	554.555	354.206	715.157	1 155,71	11,243	60,35	26,4*	2 877,68
	Part de la « mer » dans les investissements agréés	72%	11%	19%	71%	6%	0%	0%	44%
1995	Hôtellerie	188.822	0	125.597	76.889	25,67	0	0	416.978
	Tourisme	281.037	1,43	401.488	0	848,253	1.989	0	1 534,22
	dont plaisance et croisières	nd	nd	nd	0	nd	nd	0	1 440,25 227 bateaux
	Pêche	0	0	0	0	0	0	0	0
	Investissements « mer »	469.859	1,45	527.085	76.889	873.923	1.989	0	1951.195
	Total des montants agréés	1 372,66	69,697	759,747	433,821	1 138,68	137,914	1,752**	3 914,28
	Part de la « mer » dans les investissements agréés	34%	2%	69%	18%	77%	1%	0%	50%

\* Saint-Pierre-et-Miquelon

\*\* Mayotte

		Martinique	Réunion	Polynésie Française	Guadeloupe	Guyane	Nouvelle-Calédonie	Collectivité territoriale	Total
1996	Hôtellerie	94.730	20.618	622.115	138.238	0	92.640	0	968.341
	Tourisme	252.157	0.223	67.239	329.325	2.418	0	238.595*	889.957
	dont bateaux de plaisance	nd	nd	nd	nd	nd	0	nd	853.879
									223 bateaux
	Pêche	0	0	40.350	0	0	0	0	40.350
	Investissements « mer »	346.887	20.841	729.704	467.563	2.418	92.640	238.595	1 898.648
	Total des montants agréés	608.561	509.270	1 145.135	781.651	394.455	387.746	681.545	4 508.363
	Part de la « mer » dans les investissements agréés	57%	4%	64%	60%	0,6%	24%	35%	42%

\* Saint-Pierre-et-Miquelon

(Source : Rapports annuels de la DGI)

NB : On a pris en compte les investissements agréés dans le secteur de la pêche, bien que ne figurent que ceux qui sont supérieurs à 30 MF. On ne dispose par conséquent que d'une vue partielle des investissements réalisés dans ce secteur.

- L'occupation massive des littoraux... -

Il ressort de l'analyse du tableau les informations qui suivent :

- de 1992 à 1993, le montant des investissements agréés dans les secteurs maritimes a baissé. Les projets d'investissements, surtout dans le secteur du tourisme, sont moins élevés. Ce fléchissement n'entame néanmoins pas leur prépondérance dans le montant total des investissements agréés ;

- de 1993 à 1994, on assiste à une nouvelle baisse des investissements « mer », sensible dans le secteur de l'hôtellerie ;

- la progression à laquelle on assiste en 1995 est notamment liée à un projet exceptionnel dans le tourisme (un paquebot représentant 773 millions de francs) ;

- le nombre de demandes déposées au titre du seul agrément III ter (et accord préalable) a augmenté de 10% par rapport à 1995, avec un accroissement très significatif dans les départements. Après une baisse importante depuis deux ans, le secteur de l'hôtellerie a fortement progressé en 1996. Le montant des investissements agréés a plus que doublé. Dans le secteur du tourisme et de la plaisance, le nombre de dossiers et le montant des investissements ont baissé par rapport à 1995 ;

- parmi les DOM, c'est en Martinique et en Guadeloupe que les investissements agréés sont les plus nombreux. La Guadeloupe, exceptée une année, figure au premier rang pour le montant des investissements agréés. La Polynésie est le TOM qui bénéficie le plus de cette mesure et qui, sur la période 1993/1995, a reçu le plus fort montant d'investissement, juste après la Guadeloupe.

Le montant des investissements agréés au titre de l'article 238 bis HA III quater s'est élevé à 1 milliard de francs en 1996. Dans chaque département, la nouvelle procédure a presque doublé le nombre d'agréments délivrés.

Cela étant, les montants agréés au titre de ce même article ne représentent qu'un cinquième du total des montants agréés.

**Agrément III quater seul**

		Martinique	Réunion	Polynésie	Guadeloupe	Guyane	Nouvelle-Calédonie	Collect. territ.	Total
1996	Hôtellerie	0	0	0	0	0	5,977	0	5,977
	Tourisme	20,240	0,463	1,129	18,365	0	0	0	40,197
	Pêche	2,420	7,789	0	16,311	74,090	0	0	100,610
	Investissements « mer »	22,66	8,252	1,129	34,676	74,090	5,977	0	146,784
	Total des montants agréés	262,754	277,516	127,243	197,928	172,678	20,992	23,049	1 082,160
	Part de la « mer » dans les investissements agréés	8,6%	3%	0,8%	17,5%	43%	28,5%	ns	13,5%

- L'occupation massive des littoraux... -

La mise en place de l'agrément III quater met en évidence l'existence d'investissements dans le secteur de la pêche, non soumis préalablement à agrément, à hauteur de 141 millions de francs. N'apparaissent pas les investissements réalisés par des personnes qui exercent l'activité correspondante à titre professionnel. Ces derniers sont en effet exemptés d'agrément. Dans le secteur touristique, l'exemption d'agrément concerne les investissements d'un montant inférieur à 1 million de francs et mis en oeuvre par des entreprises qui justifient d'une exploitation effective à titre professionnel depuis au moins deux ans outre-mer.

D'une manière générale, l'évolution des investissements agréés peut s'expliquer par l'attitude adoptée par la DGI, qui délivre les agréments. Pour la plaisance, l'attitude de la DGI consiste à considérer cette activité comme une composante essentielle du tourisme antillais, comme participant d'un mythe attaché à ce tourisme. Par conséquent, les demandes d'agrément sont accueillies, *a priori*, avec bienveillance. Cela étant, depuis 1992, une rationalisation de la flotte a été engagée. Elle a conduit à éliminer les petits loueurs, afin de permettre aux entreprises existantes, dans la perspective d'une suppression de la loi Pons, de vivre de la location. Peu à peu, la flotte diminue et les bases nautiques font l'objet d'un processus de concentration.

L'attitude adoptée vis-à-vis des investissements hôteliers est sensiblement comparable à celle qui prévaut pour la plaisance. Le tourisme est considéré comme l'activité phare et salubre, dans des territoires très peu industrialisés. Les projets sont en général appuyés.

### 2.2.2 Évaluation de la dépense fiscale

On dispose de deux indicateurs pour approcher la dépense fiscale.

Le premier figure dans les rapports annuels de la DGI au Parlement, qui donne une indication de la dépense fiscale liée aux mesures de défiscalisation. Chaque année, deux chiffres sont avancés : le premier est celui correspondant aux investissements agréés l'année donnée ; le deuxième tient compte des aléas et de l'étalement dans le temps de la réalisation des projets.

La dépense fiscale correspondant aux délivrances d'agrément évolue chaque année de la manière suivante :

	millions de francs				
	1992	1993	1994	1995	1996
Dépense fiscale correspondant aux investissements agréés	1100	1050	1400	1694	2450

Source : DGI.

La dépense fiscale évaluée pour l'année de publication de chaque rapport est sensiblement différente :

	millions de francs				
	1993	1994	1995	1996	1997
Dépense fiscale évaluée pour l'année	1000	1000	935	1700	2400

Source : DGI.

Le second indicateur de la dépense fiscale liée à la loi Pons figure dans les fascicules « voies et moyens » des projets de loi de finances. Il s'agit de la ligne consacrée à la déduction des revenus et bénéfices investis dans les DOM.

La dépense fiscale relative à la déduction des revenus et bénéfices investis dans les DOM-TOM, qui bénéficie aux entreprises et correspond aux articles 238 *bis* HA et HC du Code général des Impôts, avec l'ensemble de la dépense fiscale relative à la loi Pons. Pour être exhaustif, il faudrait prendre en compte la réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans les DOM-TOM par les personnes physiques, qui bénéficie aux ménages (article 199 *undecies* éligibles à la loi Pons et ayant un caractère maritime relèvent pratiquement tous de la déduction prévue aux articles 238 *bis* HA et HC du CGI. C'est la série".

- L'occupation massive des littoraux...-

Il a été tenu compte, dans le tableau suivant, de la dépense révisée et non de la première évaluation. Avant 1987, le chiffre correspond au dispositif antérieur à la loi Pons.

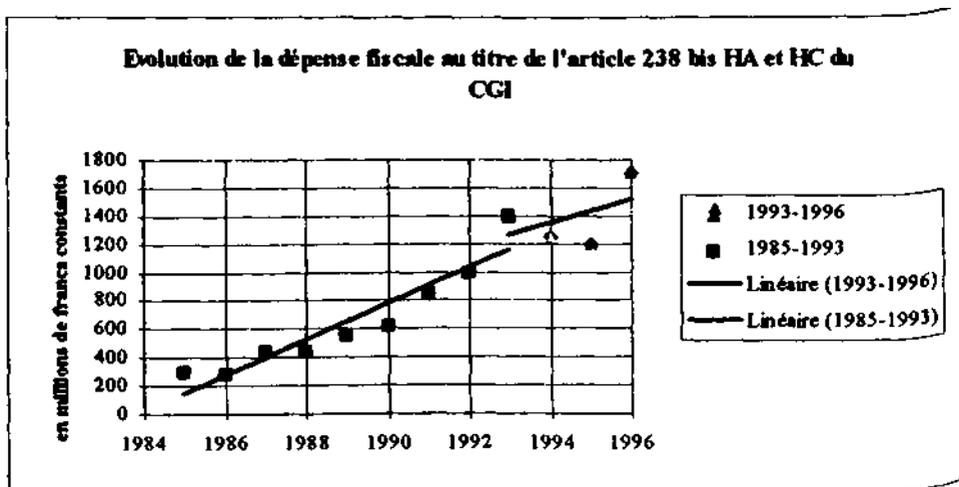
millions de francs

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Déduction des revenus et bénéfices investis dans les DOM	300	280	440	440	550	620

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Déduction des revenus et bénéfices investis dans les DOM	850	1000	1400	1250	1200	1700	2400*

\* pour 1997, il s'agit d'une prévision. De 1985 à 1996, il s'agit d'un constat.

Source : projets de loi de finances, évaluation des voies et moyens.



Source : DGI.

L'évolution de la dépense fiscale connaît deux ruptures de tendance. La première rupture, entre 1986 et 1987 (+57 %), marque la mise en oeuvre du dispositif. La seconde, entre 1992 et 1993 (+40%), souligne l'effet de la réforme de 1992, avec la mise en place du système d'agrément, qui a permis d'évaluer plus précisément la dépense fiscale. Entre 1993 et 1995, on

observe une légère décroissance de la dépense fiscale. À partir de 1996, on note un redémarrage très net de la dépense fiscale.

Pour affiner l'évaluation de la dépense fiscale et se concentrer sur la part des investissements maritimes, pour la période 1992-1995, on rapporte la proportion des investissements « mer » dans le total des investissements agréés à la dépense fiscale pour l'ensemble des agréments, pour obtenir alors une dépense fiscale « Pons-mer ».

	1992	1993	1994	1995	1996
Part des investissements « mer » dans le total des investissements	70%	72%	44%	50%	42%
dépense fiscale estimée pour le total des agréments (en millions de francs)	1100	1050	1400	1694	2450
dépense fiscale mer (en millions de francs)	770	756	616	847	1029

Sources : ministère de l'Économie et des Finances, calculs CGP.

On constate, à la lecture des tableaux, une augmentation constante de la dépense fiscale liée à la loi Pons, qui dépasse depuis quelques années le milliard de francs. Encore convient-il de noter que cette évaluation ne tient pas compte de l'imputation de la dépense liée aux déficits « non professionnels » sur les revenus des personnes physiques.

### 2.3 L'impact macro-économique et sectoriel sur l'économie des DOM

Il importe de s'assurer que ce dispositif a effectivement eu un impact. Certains rapports se sont attachés à le démontrer, en prétendant que les DOM, au cours des dix dernières années, ont rattrapé une partie de leur retard économique sur la métropole à la faveur notamment d'un décollage de l'investissement. Or, certains experts mettent en avant le fait que la mesure des effets économiques directs et réels des dispositifs de défiscalisation est aléatoire. L'appareil statistique national et local est beaucoup trop pauvre pour pouvoir faire ressortir de manière suffisamment pertinente l'impact réel des incitations fiscales. En outre, il est difficile d'évaluer ce qu'aurait été la situation économique en l'absence d'un tel dispositif. On peut, cela dit, à

travers plusieurs indicateurs, décrire l'évolution économique de l'outre-mer depuis la mise en place de la loi Pons.

### 2.3.1 L'impact macro-économique

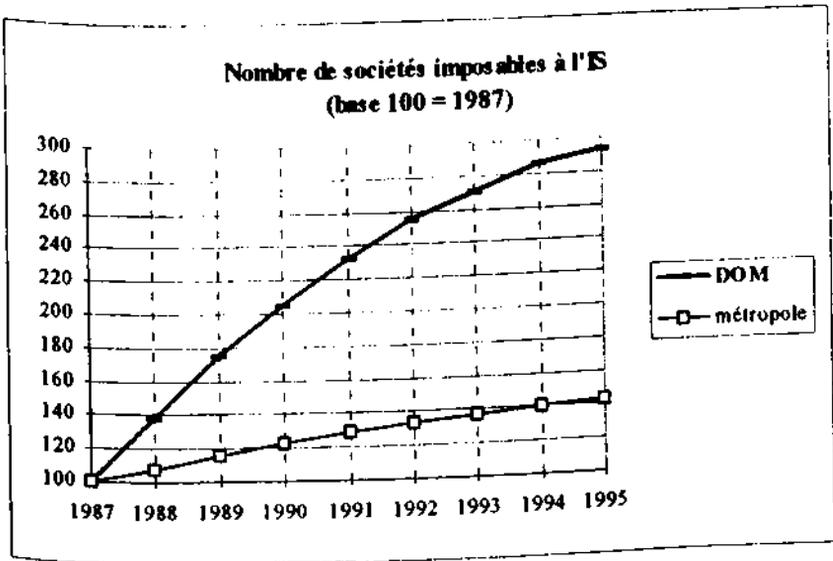
L'évaluation de l'impact de la loi Pons dans les départements d'outre-mer peut d'abord s'appuyer sur quelques indicateurs fiscaux, qui reflètent l'activité économique de ces départements. Le système fiscal français est en effet assez largement et rapidement lié à l'activité.

Il faut garder à l'esprit que la période 1986-1990 correspond à la phase ascendante du précédent cycle conjoncturel français. En clair : la croissance était vive.

Le premier indicateur est relatif à l'impôt sur les sociétés (IS), probablement le plus à même de refléter l'impact des investissements réalisés grâce à la défiscalisation, au moins dans les premières années, alors que les montages d'externalisation (défiscalisation par l'intermédiaire de sociétés de personnes regroupant des non-professionnels, dans le but de maximiser l'avantage fiscal au niveau de l'impôt sur le revenu) n'étaient pas à l'oeuvre. Le fort courant d'investissements directs ou indirects était réalisé par des sociétés de capitaux.

Évolution du nombre de redevables IS.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM	Métropole
1987	2 623	2 143	401	2 430	7 597	642 476
1988	3 989	2 864	662	2 990	10 505	686 818
1989	5 353	3 411	1 065	3 433	13 262	740 484
1990	6 127	4 061	1 262	4 143	15 593	789 937
1991	6 817	4 701	1 455	4 639	17 612	826 534
1992	7 030	5 314	1 523	5 482	19 349	858 810
1993	7 377	5 876	1 723	5 550	20 526	882 049
1994	8 130	6 222	1 707	5 655	21 714	904 284
1995	8 366	6 383	1 621	5 880	22 250	917 884
1996	8 958	6 121	1 560	6 079	22 718	920 761
<b>Variation 1996/1987</b>	<b>241%</b>	<b>186%</b>	<b>289%</b>	<b>150%</b>	<b>199%</b>	<b>43%</b>



Le développement du nombre de sociétés imposables à l'IS est soutenu. Le rythme d'évolution est plus de trois fois plus rapide dans les DOM qu'en métropole.

- L'occupation massive des littoraux... -

## IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Régime fiscal de moyenne durée  
(art. 208 quarter I et II du CGI)

Outre la loi Pons, existe également depuis de nombreuses années (1960) au profit des DOM un régime fiscal particulier dit de moyenne durée.

Les sociétés nouvelles constituées dans les DOM et les sociétés existantes qui créent avant le 31 décembre 2001 une activité nouvelle dans les départements considérés, peuvent être exonérées en totalité ou en partie, d'impôt sur les sociétés pendant dix ans à compter de la date de lancement de l'exploitation. De temporaire qu'il était à sa création en 1960, le régime s'est ensuite pérennisé, ses dernières prorogations jusqu'en 1996, puis jusqu'en 2001 ont été adoptées dans les lois du 11 juillet 1986, du 30 décembre 1996, art. 40.

L'agrément est délivré en fonction notamment de l'objet de ces sociétés, de leur activité et du nombre d'emplois créés. Ce régime couvre les mêmes secteurs socio-professionnels que la loi Pons. En cas de non respect des engagements pris, l'agrément est retiré et les sociétés sont tenues au paiement dont elles ont été exonérées.

La dépense liée à cette mesure est évaluée à 90 MF dans le projet de la loi de finances 1996.

Versements spontanés d'IS (en millions de francs)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM	Métropole
1983	74	125	35	222	456	77 258
1984	94	136	39	249	518	75 740
1985	108	164	54	278	604	84 257
1986	96	166	43	300	605	100 716
1987	104	255	48	293	700	114 884
1988	119	214	52	416	801	131 400
1989	158	237	54	358	807	148 913
1990	178	168	66	328	740	161 461
1991				313	817	148 979
1992	171	259	74	338 <sup>1</sup>	769	130 243
	144	219	68		776	120 550
1993	156	200	58	362	744	127 609
1994	146	221	39	338	948	143 631
1995	158	216	62	512	1 163	164 093
1996	180	loi	90	632		
Variation 1996/1983	143%	110%	157%	185%	155%	112%
Variation 1996/1987	52% <sup>«</sup>	3%	87%	116%	66%	43%

N.B. : l'IS payé spontanément en n comprend le solde de n-1 et les acomptes de l'année n calculés sur les résultats n-1. 1987 est la première année à être affectée par la loi Pons.

Au plan national et *a fortiori* au plan local, les rentrées d'IS sont erratiques et dépendent, pour une grande part, du résultat de quelques grandes entreprises. L'évolution de cet impôt doit aussi s'apprécier sur une longue période, pour faire abstraction des variations économiques conjoncturelles. Il faut également noter que la période a été marquée par une baisse importante du taux de l'IS, qui est passé de 50% en 1985 à 33,3% en 1993, soit une réduction d'un tiers. En outre, il faut noter que l'IS dans les DOM est assorti d'une disposition particulière, qui conduit à le calculer sur une base réduite de 33% dans la plupart des secteurs concernés par la loi Pons. Une, telle disposition constitue de manière intrinsèque un encouragement fort au désinvestissement, dès lors qu'avec la distribution des bénéfices nets d'IS, les actionnaires des sociétés passibles de l'IS récupèrent sous forme d'avoir fiscal l'intégralité de l'IS versé en amont.

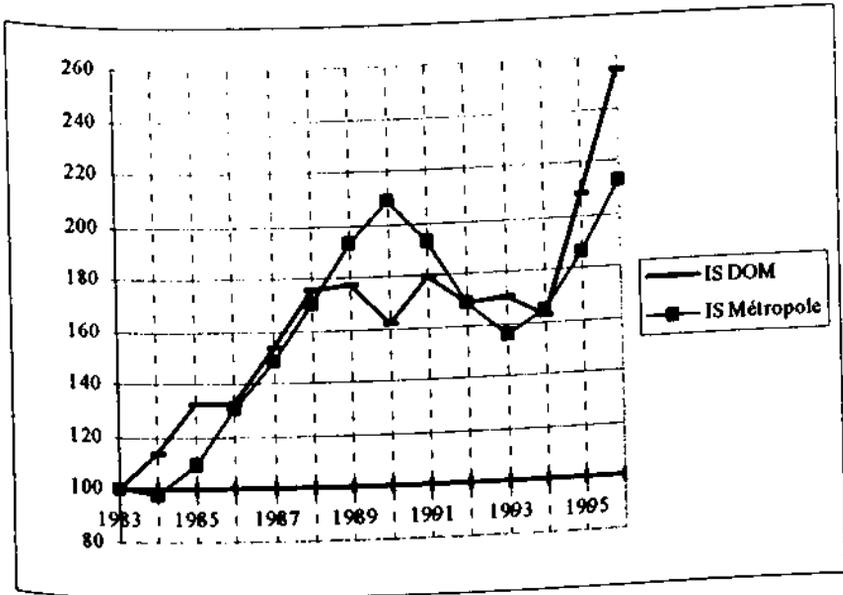
Si l'on compare les versements spontanés de l'année 1996 par rapport à 1987 dans les DOM avec l'impôt payé en métropole, on met en évidence une augmentation du rendement de l'impôt de 66% dans l'ensemble des quatre DOM, alors qu'elle n'est que de 43% en métropole, soit un différentiel de 23 points. Cette progression est toutefois beaucoup moins importante que celle indiquée par le rapport du cabinet Andersen<sup>1</sup>, qui fait apparaître une augmentation de l'IS de 702%, entre 1985 et 1995 et qui, sur ce point, manque de réalisme. Pour mémoire, il a été commandé par la FEDOM, organisme patronal.

En revanche, si l'on compare le rendement moyen (versements/contribuables) de ces dix années par rapport à 1987, on constate que l'augmentation dans les DOM est moins rapide que celle observée en métropole, soit une augmentation de 18% par rapport à 21% en métropole. De fait, l'impact qualitatif de la loi Pons est moins significatif qu'une simple analyse des chiffres peut le laisser croire, les nouveaux contribuables enregistrés sont des petits contribuables n'ayant pas une grande capacité contributive.

Par ailleurs, on notera que dès avant l'entrée en vigueur de la loi Pons, l'IS avait un rendement soutenu dans les DOM. Sur la période 1983/1986, l'augmentation du rendement de l'IS dans les DOM est de 32%, alors que, dans le même temps, elle est de 31% en métropole.

<sup>1</sup> Rapport A. Andersen : « L'impact de la défiscalisation outre-mer, 1986 - 1996. » octobre 1996.

### Evolution de l'IS dans les DOM et en métropole (base 100 = 1983)



L'évolution de l'IS dans les DOM est cohérente avec celle de la métropole. Il semble qu'il n'y a ni rattrapage du niveau de l'activité du secteur privé, ni dégradation entre les DOM et la métropole. L'année 1990 rencontre un creux. Le ralentissement du rendement de l'IS en Martinique, à l'origine du creux pour l'année 1990, est inexplicable.

L'évolution du nombre de bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC) est un indicateur qui peut être rapproché de l'étude de l'IS. La loi Pons s'est en effet traduite par la création de nombreuses entreprises individuelles.

- L'occupation massive des littoraux... -

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM	Métropole
1987	14 072	11 795	3 141	11 777	40 785	1 497 942
1988	15 100	12 247	2 211	12 867	42 425	1 492 971
1989	17 319	13 086	4 922	13 603	48 930	1 490 719
1990	19 204	14 613	4 248	14 792	52 857	1 453 252
1991	19 868	15 425	4 352	15 077	54 722	1 427 817
1992	19 828	15 694	4 279	15 505	55 306	1 350 410
1993	21 156	16 239	4 989	15 554	57 938	1 374 863
1994	22 337	16 455	4 842	15 189	58 823	1 370 536
1995	22 587	16 082	4 818	15 515	59 002	1 365 295
1996	23 105	16 546	4 627	15 383	59 661	1 330 156
Variation 1996/1987	64,2%	40,3%	47,4%	30,7%	46,3%	- 11%

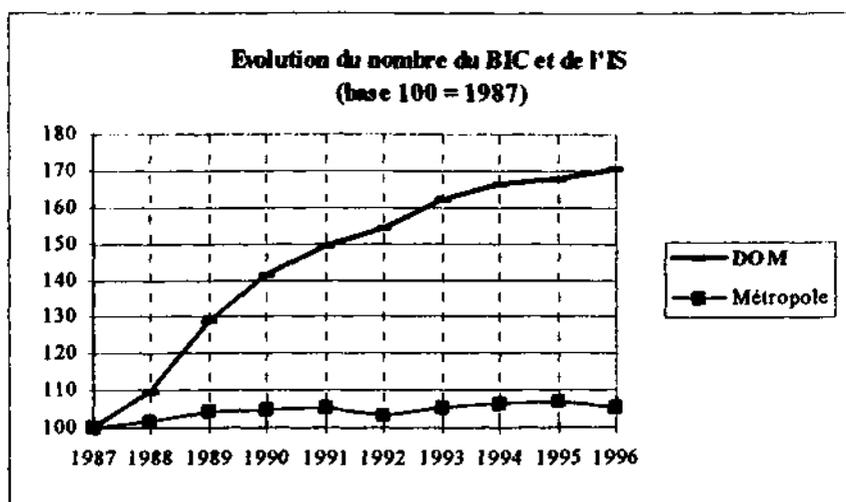
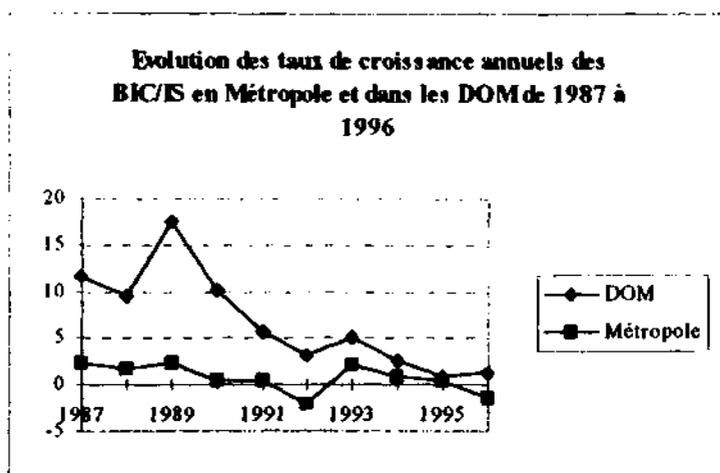
Cette évolution témoigne du dynamisme des DOM sur la période sous revue. Elle traduit un décalage dans les comportements : en métropole, beaucoup d'entreprises adoptent la forme de société alors qu'outre-mer, l'entreprise individuelle, plus simple dans sa gestion et son fonctionnement, conserve la faveur des entrepreneurs.

On peut également associer les deux séries de données et obtenir ainsi une idée assez juste de l'activité industrielle et commerciale outre-mer.

**Evolution du nombre de BIC/IS**

	Guadeloupe		Martinique		Guyane		Réunion		DOM		Métropole	
	Nbre	Variation annuelle	Nbre	Variation annuelle	Nbre	Variation annuelle	Nbre	Variation annuelle	Nbre	Variation annuelle	Nbre	Variation annuelle
1987	16 695	12,5	13 938	10,4	3 542	-18,4	14 207	23,4	48 382	11,7	2 140 418	2,3
1988	19 089	14,3	15 111	8,4	2 873	-18,9	15 857	11,6	52 930	9,4	2 179 789	1,8
1989	22 672	18,8	16 497	9,2	5 987	108,4	17 036	7,4	62 192	17,5	2 231 203	2,4
1990	25 331	11,7	18 674	13,2	5 508	-8	18 935	11,1	68 448	10,1	2 243 189	0,5
1991	26 685	5,3	20 126	7,8	5 807	5,4	19 716	4,1	72 334	5,7	2 254 351	0,5
1992	26 858	0,6	21 008	4,4	5 802	-0,1	20 987	6,4	74 655	3,2	2 209 220	-2
1993	28 533	6,2	22 115	5,2	6 712	15,7	21 104	0,5	78 464	5,1	2 256 912	2,1
1994	30 467	6,8	22 677	2,5	6 549	-2,4	20 844	-1,2	80 537	2,6	2 274 820	0,8
1995	30 953	1,6	22 465	-0,9	6 439	-1,7	21 395	2,6	81 252	0,9	2 283 179	0,4
1996	32 063	3,6	22 667	0,9	6 187	-3,9	21 462	0,3	82 379	1,4	2 250 917	-1,4

- L'occupation massive des littoraux... -



On constate un accroissement plus net des recettes au titre de l'IRPP dans les DOM qu'en métropole, à partir de 1992. Cette période correspond à une accélération de + 40% (entre 1992 et 1993) de la dépense fiscale au titre de la loi « Pons » (article 238 bis HA et HC du CGI).

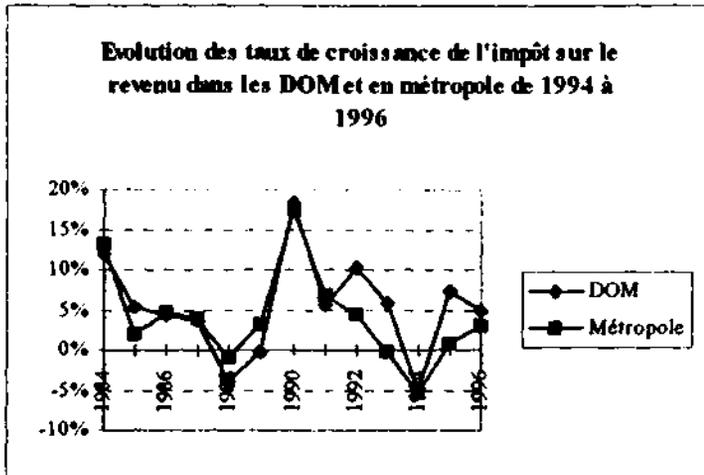
L'impôt sur le revenu reflète aussi assez bien l'évolution économique des DOM.

### IMPÔT SUR LE REVENU

Le revenu imposable à l'impôt sur le revenu est calculé dans les DOM comme en métropole. En revanche, le calcul de l'impôt dû fait l'objet d'une mesure particulière en faveur des contribuables habitant les DOM. Ceux-ci bénéficient d'un abattement de 30% pour les DOM autres que la Guyane, qui bénéficie elle d'un abattement de 40%. Depuis 1980, cet avantage est plafonné. Après avoir été réactualisé tous les ans, ce plafond est resté inchangé depuis 1990, soit 33 310 francs pour les contribuables de la Réunion et des Antilles, et 44 070 francs pour la Guyane.

Emissions de l'année en impôt sur le revenu (en millions de francs)

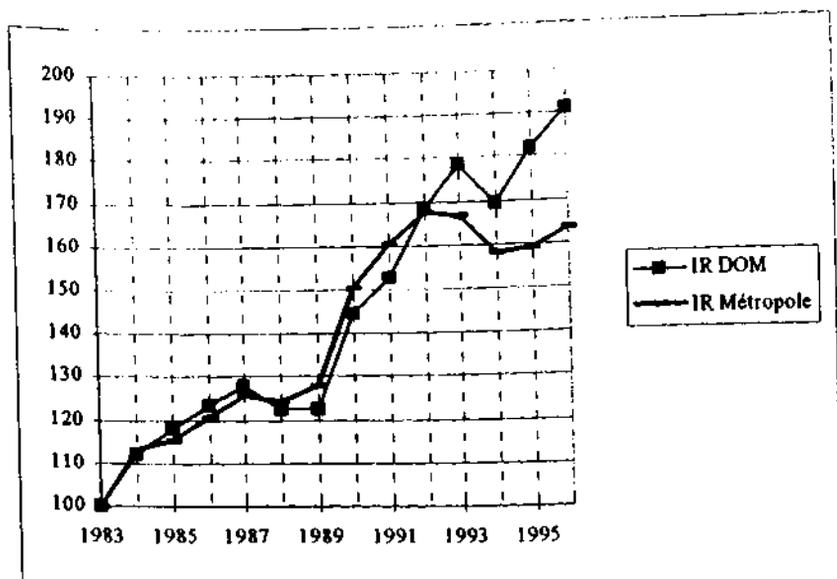
	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total DOM		Métropole	
					Montants	Nombre d'impositions	Montants	Nombre d'impositions (en milliers)
1983	352	412	91	641	1 496	112 569	185 065	16 941
1984	393	455	102	725	1 675	114 215	209 464	16 926
1985	434	458	121	752	1 765	114 773	213 707	16 896
1986	440	490	135	779	1 844	121 773	223 444	16 846
1987	487	508	129	788	1 912	111 499	232 211	14 921
1988	461	470	143	762	1 836	108 011	229 722	14 576
1989	437	502	154	738	1 831	101 948	237 097	13 988
1990	549	577	174	866	2 166	113 211	278 141	14 992
1991	562	601	188	936	2 287	114 038	296 872	15 107
1992	607	644	228	1 042	2 521	124 582	309 811	15 720
1993	663	690	229	1 088	2 670	131 507	308 738	15 806
1994	511	693	253	1 077	2 534	134 544	292 285	16 037
1995	593	600	330	1 199	2 722	138 730	294 424	16 073
1996	738	730	294	1 094	2 856	147 777	302 971	16 557
Variation 1996/1983	109,7%	77,2%	223,1%	70,1%	91%	31,3%	63,8%	- 2,3%
Variation 1996/1987	51,6%	43,8%	128%	38,9%	49,4%	32,6%	30,5%	11,1%



Pour les DOM, le plafonnement de l'avantage de 30% (40% en Guyane) à un niveau identique, depuis plusieurs années, constitue un facteur de hausse du rendement de l'IR outre-mer, facteur susceptible d'expliquer une partie du différentiel de 19 points observé dans l'augmentation du rendement DOM par rapport à la métropole.

On peut noter qu'avant l'entrée en vigueur de la loi Pons, le produit de l'IR augmentait déjà légèrement plus vite dans les DOM qu'en métropole. L'évolution du nombre de contribuables dans les DOM est aussi remarquable si on la rapproche de l'évolution de la métropole. Sur la période d'application de la loi Pons, le produit des émissions augmente relativement plus vite dans les DOM qu'en métropole, (49,4% contre 30,5%), alors même que le nombre d'articles s'accroît dans les DOM, de 32%, contre 11% en métropole. Une telle situation laisse à penser que le nombre de contribuables modestes a beaucoup augmenté dans les DOM.

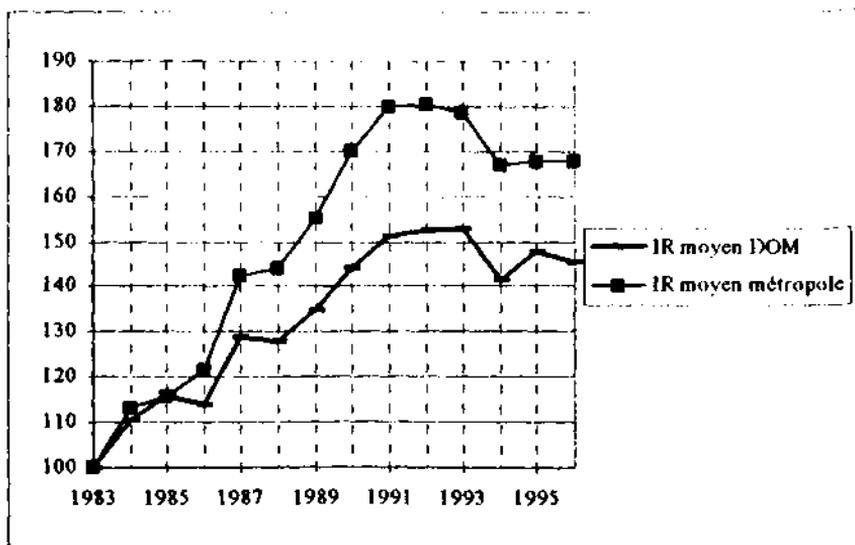
### Evolution de l'IRPP dans les DOM et en métropole (base 100 = 1983)



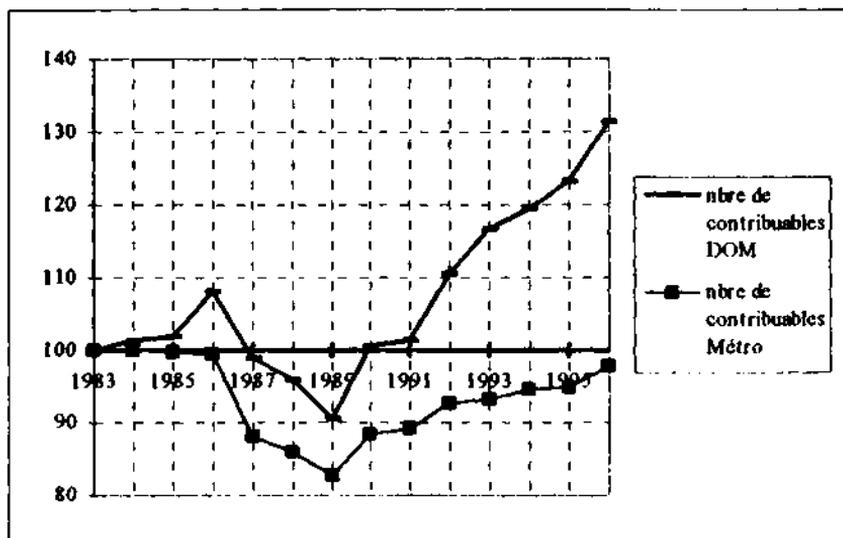
L'accroissement de l'IRPP traduit-il un enrichissement de la population dans les DOM ?

Au regard de l'évolution de l'IRPP moyen, la comparaison entre les DOM et la métropole indique une dégradation de la recette moyenne de l'IRPP dans les DOM. Elle traduit de façon directe l'augmentation du nombre de contribuables.

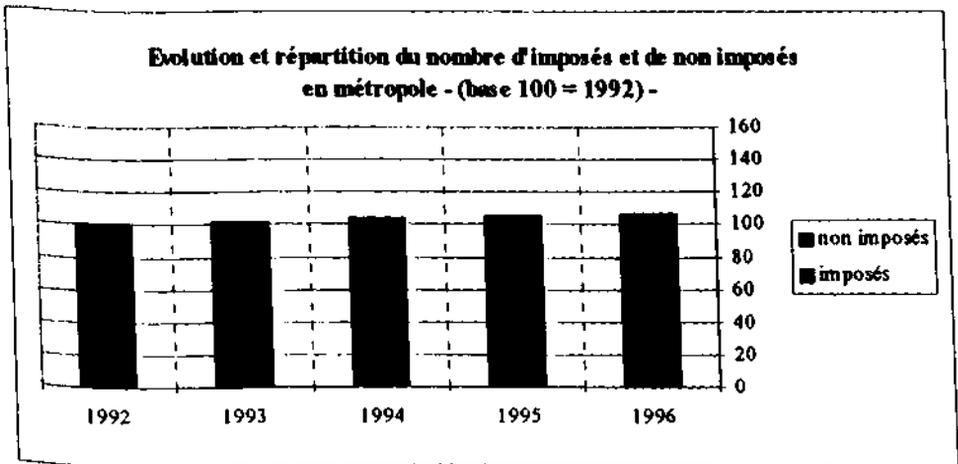
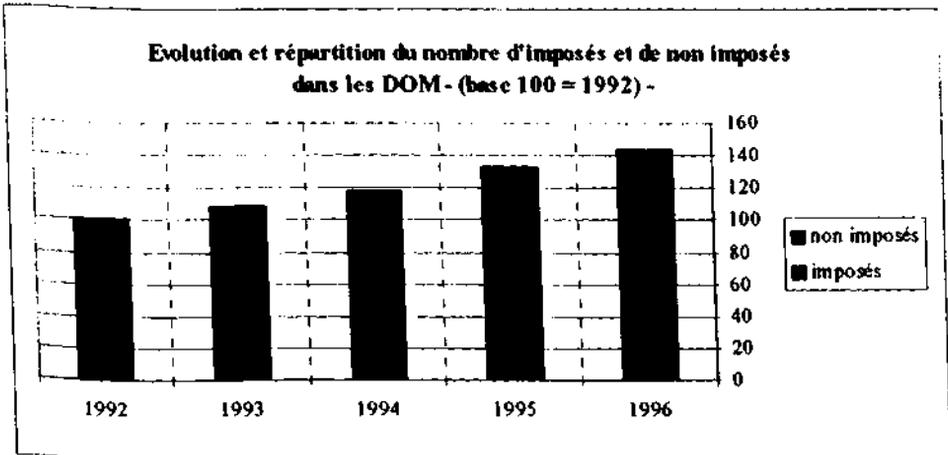
Evolution de l'IR moyen dans les DOM et en Métropole (base 100 = 1983)



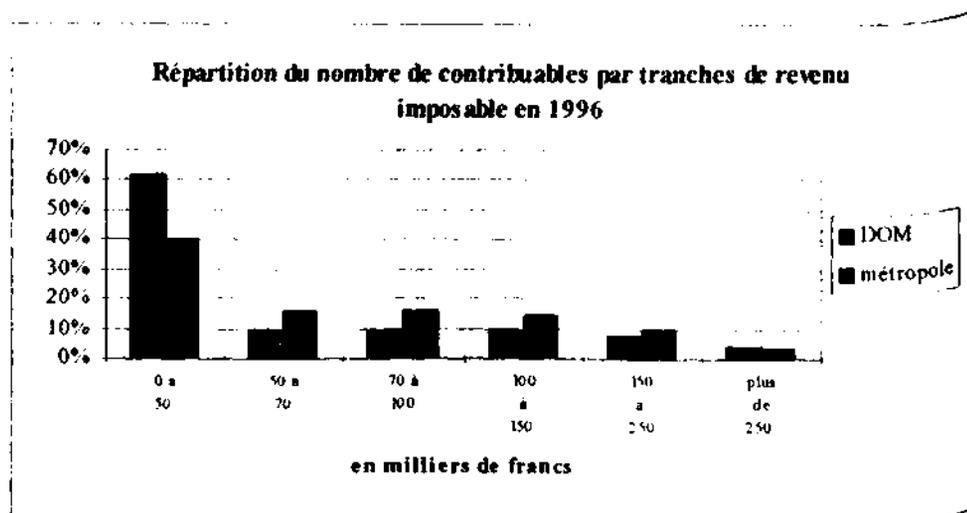
Evolution du nombre de contribuables dans les DOM et en métropole (base 100 = 1983)



L'évolution de la répartition entre imposés et non imposés dans les DOM et en métropole fait apparaître une aggravation du déséquilibre de la répartition dans les DOM. La part des contribuables imposés dans les DOM se détériore, passant de 30% en 1992 à 25% en 1996, alors que dans le même intervalle, en métropole, cette part est demeurée constante aux environs de 50%.



La répartition des contribuables par tranches de montant imposable confirme le phénomène d'une proportion plus grande de personnes à faible revenu alimentant l'augmentation de la richesse au niveau global.



D'autres indicateurs peuvent être retenus, au titre de l'impact macro-économique. C'est le cas du nombre de redevables TVA, qui évolue comme suit (tous régimes d'imposition) :

	Guadeloupe		Martinique		Réunion		DOM		Métropole	
	Nombre	Variation annuelle	Nombre	Variation annuelle	Nombre	Variation annuelle	Nombre	Variation annuelle	Nombre	Variation annuelle
1987	16 746	10,5%	14 580	9,5%	15 654	25,1%	46 980	14,6%	2 779 166	2,6%
1988	18 338	9,5%	15 876	8,9%	17 685	13%	51 927	10,5%	2 846 505	2,4%
1989	21 444	11%	17 422	9,8%	19 085	8%	57 951	11,7%	2 931 295	3%
1990	24 103	12,4%	19 757	13,4%	21 217	11,2%	65 079	12,3%	2 966 470	1,2%
1991	25 980	7,8%	21 168	7,1%	22 344	5,3%	69 493	6,8%	2 984 082	0,6%
1992	25 897	-0,3%	22 056	4,2%	23 738	6,2%	71 692	3,2%	3 019 737	1,2%
1993	26 274	1,5%	23 228	5,3%	22 868	-3,7%	72 370	0,9%	2 970 972	-1,6%
1994	24 412	-7,1%	23 672	1,9%	22 490	-1,7%	70 574	-2,9%	2 997 582	0,9%
1995	24 257	0,6%	22 961	-3%	22 972	2,1%	70 190	-0,5%	3 021 888	0,8%
1996	23 999	-1,1%	21 843	-4,9%	22 751	-1%	68 593	-2,3%	2 996 347	-0,8%
96/87	43,4%		49,9%		45,4%		46,1%		7,9%	

D'autres dispositions fiscales spécifiques aux DOM constituent des incitations fortes à l'investissement dans les secteurs éligibles à la loi Pons liés à la mer. Il s'agit notamment de l'exonération de TVA pour les biens importés ou les services visés à l'article 50 undecies et 50 duodecies de

l'annexe IV du CGI, ainsi que les ventes et livraisons à soi-même de produits de fabrication locale analogues.

Sont également exonérés les transports maritimes de personnes et de marchandises effectués dans les limites de chacun des DOM.

Figurent notamment parmi les produits exonérés, la plupart des matériels d'équipement destinés à l'industrie hôtelière et touristique, ainsi que les produits matériaux de construction, engrais, outillages industriels et agricoles. La dépense liée à l'exonération est évalué à 480 MF dans le projet de loi de finances pour 1996.

Par ailleurs, la dépense liée à la TVA déductible se rapportant aux produits exonérés est, quant à elle, évaluée à 550 MF en 1997. Il faut souligner que la TVA non perçue sur les produits exonérés est, au niveau des professionnels, déductible de la TVA brute due par ces agents économiques.

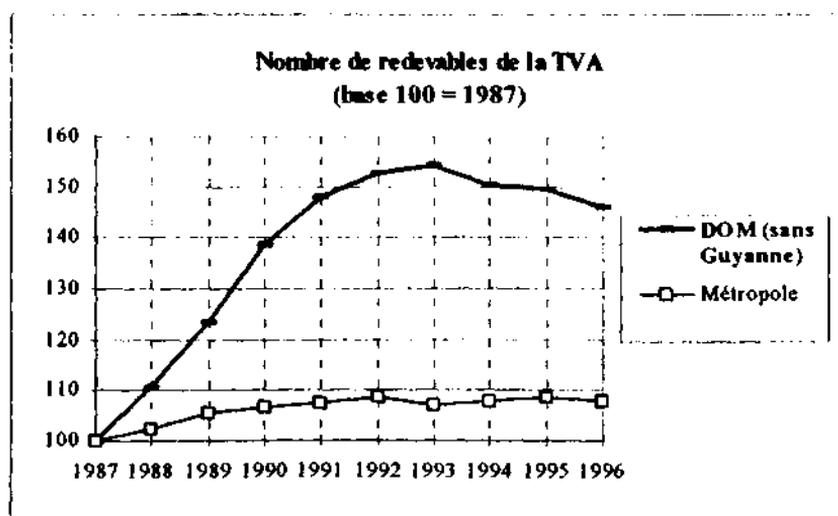
Les taux de TVA outre-mer		
	Outre-mer	Métropole
Taux super réduit	1,05 ou 1,75	2,10
Taux réduit	2,1	5,50
Taux normal	9,5 (2)	20,60

La dépense liée à la différence des taux est évaluée à 5 100 MF dans le projet de loi de finances pour 1996.

(1) La TVA n'est pas perçue en Guyane.

(2) 7,5 % jusqu'au 31.12.1994.

Globalement, les mesures spécifiques aux DOM-TOM se rapportant à la TVA représentent une dépense supérieure à 8,5 milliards de francs pour le Trésor Public (évaluation actualisée pour 1997, dans le projet de loi de finances pour 1998).



Le pourcentage d'augmentation dans les DOM est de 46,1%, contre 8% en métropole au cours de la période 1987-1995, traduisant un fort dynamisme de l'activité économique dans les trois DOM considérés (la TVA n'est pas perçue en Guyane). Il faut toutefois noter que ce pourcentage d'évolution n'est pas lié au montant des investissements agréés. Sur la période 1992/1996, le nombre de redevables a baissé en Guadeloupe et à la Réunion, alors même que le courant d'investissements perdurait et que la Guadeloupe était le département où ce flux était le plus fort.

On peut étendre à l'évolution de l'IR et de l'IS cette comparaison. Les graphiques des évolutions des taux de croissance de l'IR et des BIC accusent une baisse après 1992 (cf. supra). Dans le même temps, la dépense fiscale a cru.

La taxe foncière des propriétés bâties, les taxes professionnelles et taxes annexes témoignent aussi d'une évolution remarquable dans les DOM.

### Taxe foncière des propriétés bâties (en millions de francs)

	Guadeloupe		Martinique		Guyane		Réunion		DOM		Métropole	
	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre
1987	204	67 381	195	61 727	54	8 354	216	57 094	669	194 556	46 113	15 890 552
1988	229	59 650	214	61 739	69	8 959	238	57 381	750	187 729	49 979	16 673 269
1989	238	62 819	234	60 110	70	9 304	260	60 575	802	192 808	53 396	16 935 946
1990	263	66 663	255	54 789	80	9 829	301	65 700	899	196 981	58 090	17 238 568
1991	292	68 435	287	56 460	93	10 048	350	69 706	1022	204 649	63 803	17 606 850
1992	327	70 515	317	59 401	105	10 631	396	75 327	1145	215 874	69 660	17 979 710
1993	364	78 893	363	57 227	140	12 296	472	95 918	1339	213 251	76 890	19 406 286
1994	399	69 640	397	60 211	152	11 881	523	83 255	1471	224 987	84 266	18 204 003
1995	433	71 141	436	60 187	188	12 777	570	86 509	1627	230 614	90 174	18 494 872
1996	477	72 497	477	65 502	183	13 859	678	91 971	1 815	243 829	97 880	18 821 266
96-92	45,9%	2,8%	50,5%	10,3%	74,3%	30,4%	71,2%	22,1%	58,5%	12,9%	40,5%	4,7%
96-87	133,8%	7,6%	144,6%	6,1%	238,9%	65,9%	213,9%	61,1%	171,3%	25,3%	112,3%	18,4%

De 1987 à 1996, les montants ont augmenté pour l'ensemble de DOM de 171,4%, alors qu'ils ont augmenté de 112,3% en métropole. En nombre, l'augmentation fut de 25,3% dans les DOM et de 18,4% en métropole.

Les ressauts observés pour la Martinique sont difficilement explicables. De plus, si la Réunion et la Guyane font apparaître des forts taux d'évolution, il n'en est pas de même pour la Guadeloupe et la Martinique.

## Taxe professionnelle et taxes annexes (en millions de francs)

	Guadeloupe		Martinique		Guyane		Reunion		DOM		Métropole	
	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre
1987	202	13 488	176	10 496	77	3 218	258	11 427	713	38 629	76 135	2 563 997
1988	204	14 999	190	11 720	103	3 293	289	12 793	786	42 805	80 696	2 615 495
1989	222	16 693	207	12 813	119	3 708	327	14 322	875	47 536	87 680	2 677 939
1990	254	19 713	243	13 764	146	4 206	393	15 210	1036	52 893	99 741	2 729 562
1991	286	20 934	285	15 755	178	4 631	475	16 938	1224	58 258	111 094	2 804 580
1992	332	21 590	302	17 300	205	4 886	515	18 403	1354	62 179	122 422	2 839 941
1993	401	22 932	355	18 777	269	5 111	576	19 716	1601	66 556	133 404	2 815 105
1994	444	23 584	394	19 101	297	5 865	684	21 127	1819	69 677	147 007	2 819 441
1995	471	25 318	424	20 672	355	5 968	757	22 039	2007	73 997	154 182	2 833 033
1996	497	26 220	478	21 210	356	5 707	812	22 840	2 143	75 977	164 500	2 851 839
Variation 96 92	49.70%	21.45%	58.28%	22.60%	73.66%	16.80%	57.67%	24.11%	58.27%	22.19%	34.37%	0.42%
Variation 96 87	146%	94.4%	171.6%	102%	362.4%	77%	214.8%	99.9%	200.6%	96.7%	116.1%	11.3%

En matière de taxe professionnelle, il est aisé de constater que l'augmentation dans les DOM est pratiquement deux fois plus forte qu'en métropole en montant, tandis que l'augmentation du nombre de redevables est neuf fois plus forte, laissant présumer la mise en place d'un tissu professionnel plus dense. L'impact de la loi Pons est encore plus clairement perceptible qu'il ne l'était au stade de l'IS et de l'IR.

Pour l'ensemble des collectivités (communes, départements, régions) des départements d'outre-mer, la base imposable était en 1992 de 8269 millions de francs. En 1996, elle était de 10 929 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 32,16%. A titre comparatif, la base imposable a augmenté de 22,7% en métropole.

A titre indicatif, pour l'ensemble des collectivités des départements d'outre-mer (communes, départements, régions), le taux de la taxe foncière des propriétés bâties est passé de 30,76% à 35,78% de 1992 à 1996. Sur la même période, le taux métropolitain est passé de 23,25% à 26,44%.

Pour la taxe professionnelle, la base imposable des DOM (toutes collectivités confondues) était en 1992 de 17 354 millions de francs. Elle était en 1996 de 24 032 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 38,4%, alors que celle-ci n'était que de 19,7% en métropole.

Le taux dans les DOM était de 18,71% en 1992. Il est passé à 22,24% en 1996. Sur la même période, les taux sont passés de 20,64% à 23,12%.

#### Autres indicateurs macro-économiques

Outre les indicateurs fiscaux, il est possible d'évaluer l'impact économique de la loi Pons au travers de l'évolution du Produit Intérieur Brut.

Taux de croissance annuel (au prix de l'année précédente) .

	en %									
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Guadeloupe	1,2	4,4	6,1	2,1	6,5	2,9	2	4,1	2	1,7
Martinique	3,5	2,5	9,9	3,4	4,3	2	2,9	1,1	-0,7	4,7
Guyane	13,9	-15,2	17,7	29,9	11,4	12,2	11,9	8	-2,9	6,1
Réunion	2,5	7,8	12,9	6,4	4,4	6,6	6,1	4,6	-3,8	2,6
Total quatre DOM	3,3	3,7	10,7	6,1	5,4	5	4,9	3,9	-1,8	3,3
Total France	1,9	2,5	2,3	4,5	4,3	2,5	0,8	1,2	-1,3	2,8

Source : INSEE.

Entre 1985 et 1988, selon les DOM, on observe une augmentation remarquable du taux de croissance, qui se réduit dans les années qui suivent, à l'exception de la Guyane cependant. On peut imputer *a priori* à la mise en

- L'occupation massive des littoraux... -

place de la loi Pons un regain de l'activité économique dans les DOM. Sur toute la période sous revue, cependant, si l'on superpose le cycle d'activité des quatre DOM et de la métropole, on observe qu'ils sont liés. Ce qui n'est pas étonnant, compte tenu de la forte dépendance économique dans laquelle se situent ces territoires. La croissance en métropole aurait tiré celle des DOM. Mais la conjoncture outre-mer est plus accusée, surtout en phase ascendante.

La mise en œuvre de la loi Pons vers 1987 correspond à un taux de croissance très élevé des quatre DOM et coïncide avec la phase de reprise très nette de la conjoncture en France, dans son ensemble.

On note, de plus, que le taux de croissance relativement exceptionnel de 1987 est notamment lié au taux de croissance enregistré en Guyane, dans laquelle la loi Pons a été relativement peu mise en œuvre. Les DOM dans lesquels la loi Pons a été la plus mise en œuvre -Guadeloupe et Martinique- ne sont pas les plus dynamiques.

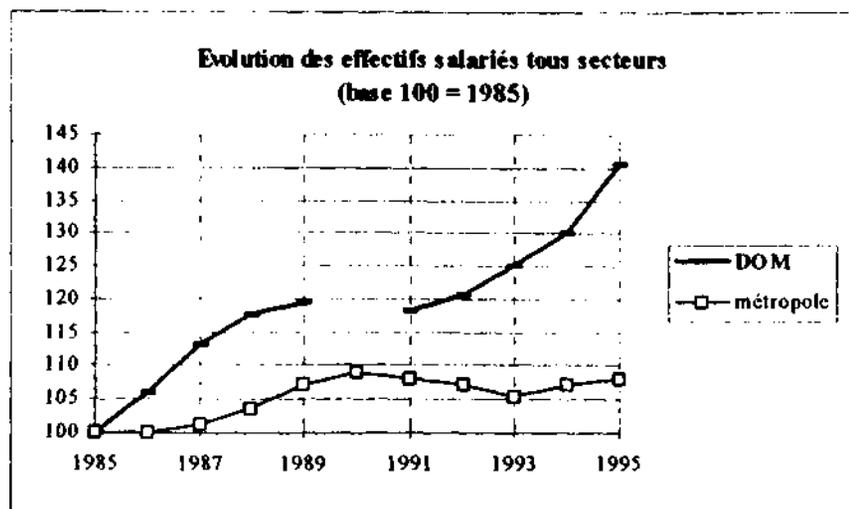
Les déséquilibres qui caractérisent les économies d'outre-mer continuent de s'accroître. On ne peut occulter la persistance, quasi structurelle, d'un taux de chômage très important. La situation est d'autant plus préoccupante que le chômage est sous-tendu par un fort dynamisme démographique. La forte croissance des effectifs salariés est indéniable, mais n'absorbe pas l'augmentation de la population active.

**Effectifs salariés et nombre d'établissements pour les DOM et la métropole,  
tous secteurs d'activité, de 1986 à 1995**

	1986		1987		1988		1989		1990	
	Effectifs	Etabl <sup>t</sup>	Effectifs	Etabl <sup>t</sup>						
Guadeloupe	45 206	4 923	47 301	4 928	49 776	4 894	50 486	5 135	nd	nd
Martinique	44 695	6 345	46 596	6 118	46 484	4 562	45 384	3 940	nd	nd
Guyane	8 986	1 388	10 190	1 523	12 023	1 583	13 494	1 678	nd	nd
Reunion	65 100	14 407	70 678	15 067	73 801	15 115	75 211	14 859	nd	nd
Total DOM	163 987	27 063	174 765	27 636	182 084	26 154	184 575	25 612	nd	nd
Métropole	12 704 529	1 195 339	12 839 909	1 223 401	13 154 318	1 256 780	13 593 802	1 304 203	nd	nd

1991		1992		1993		1994		1995	
Effectifs	Etabl <sup>t</sup>								
48 166	4 385	48 675	4 952	52 136	5 246	53 724	5 315	55 866	5 784
41 596	4 340	43 381	4 277	50 988	5 849	50 346	5 410	56 202	6 335
12 384	1 596	13 296	2 002	13 176	2 058	14 450	2 212	15 303	2 285
80 859	15 942	81 087	15 909	77 196	12 138	82 637	14 673	89 918	17 199
183 005	26 263	142 429	27 140	193 496	25 291	201 157	27 610	217 289	31 603
13 728 234	1 334 378	13 590 846	1 385 438	13 392 118	1 397 110	13 615 447	1 420 581	13 737 279	1 426 914

- L'occupation massive des littoraux... -



Quelques précautions doivent être prises lors de la lecture des taux de chômage rassemblés dans le tableau. Le nombre de demandeurs d'emplois inscrits à l'ANPE est mis en rapport avec la population active au sens du recensement de mars 1990. Or, le chiffre de la population active a beaucoup évolué depuis 1990. Les taux indiqués sont très élevés. Il ne s'agit là que d'un indicateur.

**Evolution du taux de chômage dans les DOM**

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM
31/12/1990	17,0	16,2	8,9	23,0	18,4
31/12/1991	19,9	18,2	9,5	25,4	20,7
31/12/1992	24,1	23,9	14,2	34,3	27,1
31/12/1993	23,8	21,7	16,6	34,3	26,6
31/12/1994	24,2	26,2	18,2	36,7	29,0
31/12/1995	25,7	26,2	16,9	37,3	29,5
31/12/1996	27,3	27,0	22,1	40,3	31,7

en %

Source : DRTE chargée des départements et collectivités territoriales d'outre-mer.

On mentionnera le fait que n'existe actuellement, en Polynésie, aucun outil fiable de mesure du chômage. Les statistiques publiées par l'Agence pour l'emploi donnent une vision partielle du marché de l'emploi, car l'inscription sur les listes ne confère pas le droit au versement d'une allocation.

Les montants versés au titre du Revenu Minimum d'Insertion laissent aussi entrevoir les difficultés que connaissent les DOM.

		Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total DOM
1989	RMI versé aux bénéficiaires	nd	nd	nd	nd	1 020 895
	Total du fonds	nd	nd	nd	nd	1 020 907
1990	RMI versé aux bénéficiaires	nd	nd	nd	nd	1 753 615
	Total du fonds	nd	nd	nd	nd	1 770 448
1991	RMI versé aux bénéficiaires	nd	nd	nd	nd	1 898 614
	Total du fonds	nd	nd	nd	nd	1 925 239
1992	RMI versé aux bénéficiaires	nd	nd	nd	nd	1 820 514
	Total du fonds	nd	nd	nd	nd	1 859 907
1993	RMI versé aux bénéficiaires	478 270	124 149	351 180	867 638	1 821 237
	Total du fonds	495 675	124 149	376 722	884 616	1 881 162
1994	RMI versé aux bénéficiaires	532 951	142 277	383 639	966 604	2 025 471
	Total du fonds	543 000	144 014	390 953	977 851	2 055 818
1995	RMI versé aux bénéficiaires	495 940	147 386	412 630	1 012 261	2 068 217
	Total du fonds	517 170	148 264	413 950	1 028 267	2 107 651
1996	RMI versé aux bénéficiaires	486 707	149 594	448 439	990 225	2 074 965
	Total du fonds	503 588	156 955	450 869	1 007 327	2 118 739

### 2.3.2 L'impact sur certains secteurs

Pour affiner l'évaluation, il y a lieu de consulter des indicateurs qui donnent une vue précise d'un secteur économique donné. Dans le cadre d'une évaluation des aspects maritimes, il faut s'attacher à examiner l'emploi dans les secteurs concernés par les investissements et le nombre d'entreprises de ces mêmes secteurs.

L'étude des effectifs salariés est d'autant plus importante que les dossiers soumis à agrément doivent faire figurer le nombre d'emplois dont la création est prévue à l'occasion de leur réalisation. Ainsi, en 1992, 1105 emplois étaient prévus, en 1993 : 1000, en 1994 : 600, en 1995 : 970. Les créations envisagées décroissent sur la période considérée. Ces nombres n'englobent pas les emplois qui ont pu être maintenus ou ont été indirectement induits par la décision d'agrément aidant la réalisation des investissements.

On dispose des effectifs salariés et du nombre d'établissements dans deux secteurs : la construction et les hôtels et restaurants, qui sont un moyen d'approcher l'activité touristique et hôtelière. Cela dit, la construction ne concerne pas exclusivement la construction hôtelière. Elle n'est qu'un indicateur de tendance.

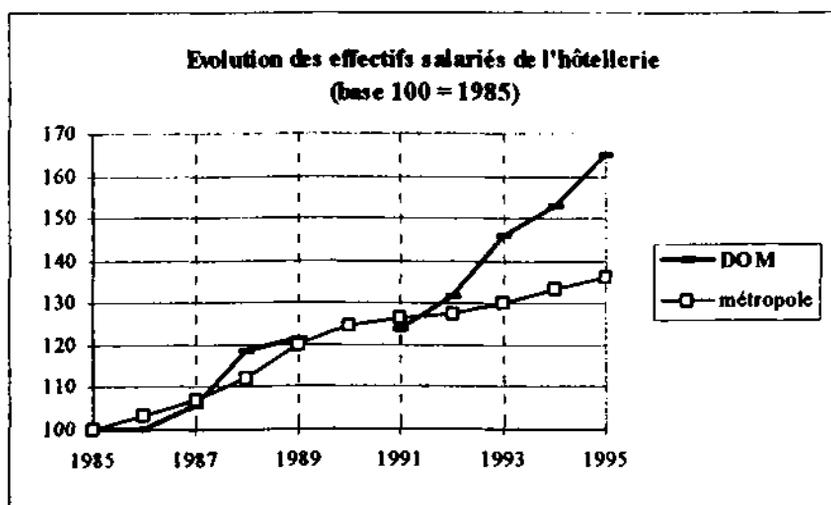
1- l'hôtellerie et la restauration

**Effectifs salariés et nombre d'établissements pour les DOM et la métropole  
dans le secteur des hôtels et des restaurants de 1985 à 1995**

	1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	Effectifs	Etabl <sup>1</sup>										
Guadeloupe	3 017	280	3 030	298	3 153	291	3 387	290	3 479	304	nd	nd
Martinique	2 817	156	2 586	343	2 656	359	2 869	267	2 624	239	nd	nd
Guyane	369	53	355	62	393	73	637	84	721	90	nd	nd
Réunion	1 334	215	1 568	253	1 762	305	2 053	318	2 308	331	nd	nd
Total DOM	7 537	704	7 539	956	7 964	1 028	8 946	959	9 132	964	nd	nd
Métropole	455 081	88 518	469 768	90 468	486 602	92 170	509 715	95 171	545 983	100 755	566 858	103 352

	1991		1992		1993		1994		1995	
	Effectifs	Etabl <sup>1</sup>								
Guadeloupe	3 498	265	3 803	310	4 271	351	4 573	382	4 195	426
Martinique	2 903	284	2 954	284	3 570	391	3 547	351	4 192	430
Guyane	839	81	834	98	841	112	866	118	1 007	121
Réunion	2 096	390	2 312	435	2 325	439	2 532	458	3 022	512
Total DOM	9 336	1 020	9 903	1 127	11 007	1 293	11 518	1 309	12 416	1 489
Métropole	575 656	104 513	578 563	106 202	592 104	109 710	607 288	112 415	620 248	114 250

Les données disponibles mettent en évidence une croissance de l'emploi et du nombre d'établissements. On peut nuancer ces résultats en apportant quelques précisions qualitatives. La construction hôtelière est le fait d'entreprises locales. On ne peut cependant exclure le fait qu'une partie de la main-d'oeuvre ait été clandestine. A Saint-Martin, on a largement fait appel à une main d'oeuvre immigrée, venue des îles voisines, notamment Haïti. Dans le commerce, la restauration et l'hôtellerie, une large part des besoins est satisfaite par une main-d'oeuvre saisonnière, en majorité française.



Il est manifeste que l'emploi touristique a connu, depuis 1992, une accélération de son taux de croissance, par rapport à l'évolution métropolitaine. Cette croissance peut être interprétée comme un effet sur l'emploi des investissements réalisés dans le secteur hôtelier.

L'évaluation de l'impact de la loi Pons dans le secteur de l'hôtellerie passe aussi par l'étude de l'évolution de la capacité hôtelière. Ces tableaux en retracent l'évolution dans les DOM.

### Evolution du nombre de chambres

	1985	1989
Nombre de chambres à la Guadeloupe	3605	5087
Nombre de chambres à Saint-Martin	723	1791

Source : IEDOM.

L'impact des mécanismes d'incitation fiscale, s'il reste difficilement quantifiable avec précision, est à l'origine de l'explosion du parc hôtelier de l'île de Saint-Martin, représentant un investissement supérieur à 2 milliards de francs. En Guadeloupe, le développement des structures hôtelières à Saint-Martin est un fait établi. Elles représentaient en 1989 près de 35% des chambres disponibles dans le département.

### Evolution de la capacité hôtelière dans trois DOM (nombre de chambres)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1996/ 1987
Guadeloupe	4635	4722	5089	6064	7016	7407	7015	7550	7917	8294	79%
Réunion	1052	1193	1351	1659	1738	1807	1909	1716	1888	2107	100%
Martinique	2561	2881	2970	3333	3426	3630	3796	4037	4290	4460	74%

Source : IEDOM.

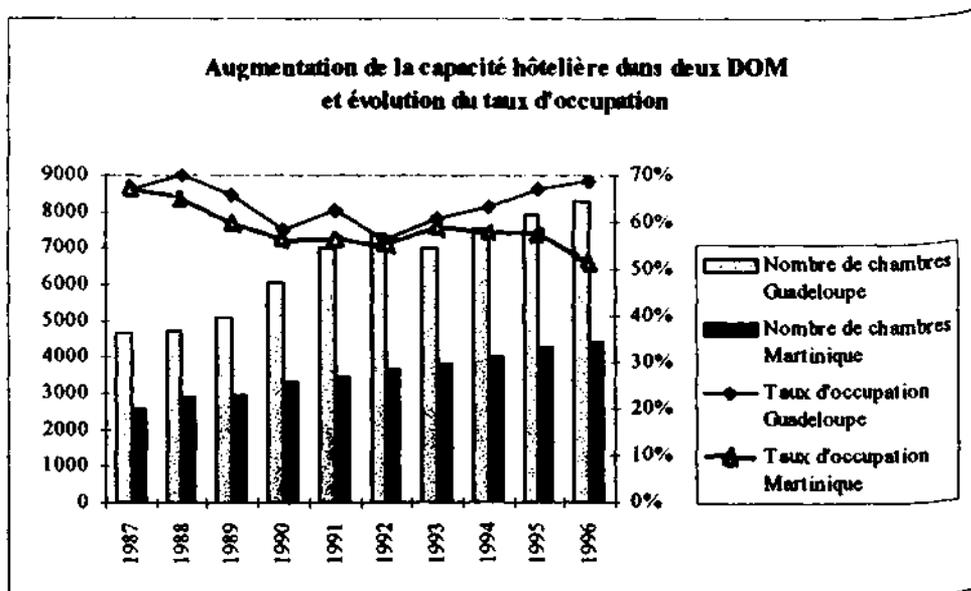
Avant la mise en place de l'agrément, le secteur touristique semble en effet avoir profité largement des mesures de défiscalisation. Le mouvement de construction hôtelière se ralentit ensuite, mais il reste soutenu.

Il convient de mettre en regard de l'augmentation de la capacité hôtelière l'évolution des taux d'occupation des chambres.

### Evolution du taux de fréquentation des chambres d'hôtels dans deux DOM

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Guadeloupe	67%	69,8%	65,7%	58,5%	62,5%	56,4%	60,7%	63,2%	67,2%	68,9%
Martinique	66,9%	64,8%	59,5%	56,4%	56,3%	55,2%	59,3%	58,1%	58,1%	51,8%

Source : IEDOM.



Dans les deux DOM, la mise en place des mesures fiscales d'incitation aux investissements outre-mer explique le développement des établissements, notamment de haut-de-gamme. Entre 1987 et 1992, la capacité d'accueil des hôtels classés trois et quatre étoiles a quasiment doublé en Guadeloupe.

Le développement de la capacité hôtelière s'est accompagné en Martinique d'une stabilisation ou d'une dégradation du taux d'occupation des chambres, ce qui semble indiquer que la demande n'a pas partout évolué exactement au même rythme que l'offre. La tendance à la baisse du taux de remplissage des

hôtels s'explique par un surdimensionnement du parc existant. Dans l'ensemble, la croissance importante de la capacité d'accueil soulève des interrogations quant à la viabilité des établissements. Le cas de la Guadeloupe, sur la période, semble moins préoccupant.

Pour mémoire, le seuil de rentabilité d'un hôtel, en France, correspond à environ 50% de taux d'occupation pour un hôtel de catégorie moyenne, et est supérieur pour les hôtels de catégorie supérieure.

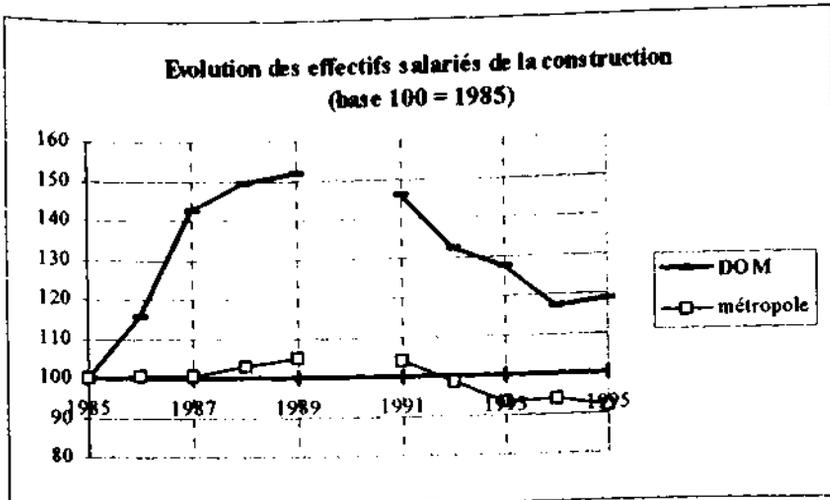
En Polynésie, la défiscalisation n'a pas eu les mêmes conséquences. En effet, de 1985 à 1995, la capacité hôtelière de la Polynésie n'a que faiblement augmenté. Le parc hôtelier est vieux. La prise de conscience du vieillissement des établissements et de la stagnation du nombre d'unités a favorisé la mise en oeuvre de nouveaux projets d'expansion des capacités hôtelières.

## 2- La construction

## Effectifs salariés et nombre d'établissements pour les DOM et la métropole dans le secteur de la construction de 1986 à 1995

	1986		1987		1988		1989		1990	
	Effectifs	Etabl'								
Guadeloupe	3 510	624	4 103	616	4 995	605	5 320	645	nd	nd
Martinique	5 271	936	5 506	955	5 210	582	5 207	431	nd	nd
Guyane	1 184	122	1 487	140	2 164	161	2 730	194	nd	nd
Réunion	10 804	1 135	14 518	1490	14 471	1 454	14 059	1 571	nd	nd
Total DOM	20 769	2 817	25 614	3 201	26 840	2 802	27 316	2 841	nd	nd
Métropole	1 273 963	149 477	1 277 357	151 608	1 308 440	154 881	1 332 134	160 148	1 343 449	161 378

	1991		1992		1993		1994		1995	
	Effectifs	Etabl'								
Guadeloupe	3 917	411	3 890	464	3 915	484	3 624	511	3 933	557
Martinique	4 964	465	3 489	432	4 723	684	4 441	586	4 793	739
Guyane	2 351	182	2 188	210	1 688	215	1 736	236	1 783	236
Réunion	15 040	1 827	14 209	1 853	12 599	1 695	11 226	1 411	10 831	1 519
Total DOM	26 272	2 885	23 776	2 959	22 925	3 078	21 027	2 744	21 340	3 051
Métropole	1 318 176	158 123	1 249 310	152 070	1 186 048	148 947	1 191 315	151 757	1 167 482	151 012



N.B. : outre l'activité liée à la construction d'hôtels, le volet « particulier » de la loi Pons a contribué à créer des emplois dans le BTP et à améliorer l'habitat au prix d'une chute de l'occasion.

### 3- La navigation de plaisance

Ce sont surtout les chantiers navals français qui tirent parti des investissements réalisés. Au milieu des années 1990, 30% du chiffre d'affaires de certains chantiers navals métropolitains proviendrait des ventes de bateaux « défiscalisés ». La Fédération des Industries Nautiques estime à 1000 unités le nombre de navires de plaisance vendus dans les DOM grâce à la défiscalisation entre 1986 et 1995, représentant un chiffre d'affaires d'environ 2,5 milliards de francs pour l'industrie métropolitaine. Une part importante desdits navires a été produite et vendue entre 1986 et 1992, avant que l'agrément fiscal soit rendu obligatoire. Cette activité représenterait environ 10% de l'ensemble de la production française de la période. Cette industrie emploie aujourd'hui environ 5500 personnes, dont une partie des effectifs a pu être maintenue grâce à ces volumes.

Sur place, les bases nautiques engendrent de l'activité : une quarantaine d'entreprises emploient directement environ 500 personnes. Indirectement 1500 emplois sont concernés (armement, commerce, équipements, etc.) dans

les deux départements antillais. A la Guadeloupe, le nombre de bateaux de plaisance est passé de 70 à 600n, de 1986 à 1991, et le nombre d'emplois de ce secteur de 120 à 1200. Le tourisme nautique a connu une très forte expansion aux Antilles. La flotte de navires de plaisance proposés à la location en Guadeloupe, à Saint-Martin et en Martinique est passée, en cinq ans, de 338 à 1184 unités, et se caractérise par une augmentation du nombre des grandes unités offertes dans le haut de gamme. Les principales entreprises de location géraient, au premier janvier 1991, 283 unités en Martinique, 226 en Guadeloupe et 202 à Saint-Martin.

En 1995, 149 bateaux ont été construits en France et vendus en défiscalisation dans les DOM-TOM, ceci pour un montant de 250 millions de francs. Au total, 227 bateaux ont été agréés pour un montant de 1440 millions de francs. La part des ventes françaises s'élève à 65% des unités, mais seulement 17% du montant. Cela tient en partie au fait que les bateaux à moteur de luxe sont plus chers que les voiliers, et sont vendus par des constructeurs étrangers pour leur plus grande part. Ainsi, le prix moyen d'une unité produite en France était de 1,6 million de francs en 1995. En 1996, ce prix moyen n'était plus que de 1,4 million de francs. En revanche, en 1995, les 72 bateaux de construction étrangère ayant bénéficié de la défiscalisation se sont vendus au prix moyen unitaire de 4,7 millions de francs.

#### **2.4 Conclusion : des investissements importants, mais peut-être trop concentrés sur le tourisme et insuffisamment diffusés**

Le montant de la dépense fiscale ayant été important, il aurait été pour le moins surprenant que la loi Pons n'exerçât pas d'impact. Quelques nuances peuvent être indiquées. Ainsi :

- les moments au cours desquels -ou les territoires au sein desquels- l'intensité de la mise en oeuvre de la loi Pons a été la plus forte ne coïncident pas toujours avec les moments -ou les lieux- au cours -ou sur lesquels- les indicateurs d'impact que nous avons utilisés sont les plus dynamiques;

- la période de mise en oeuvre et de montée en régime de la loi Pons coïncide avec une phase ascendante de cycle d'activité, au cours de laquelle la conjoncture en France a été particulièrement dynamique. Il est donc manifestement excessif d'attribuer à cette loi une responsabilité exclusive dans le dynamisme global des DOM étudiés sur la période. Les investissements Pons n'ont été qu'une contribution à ce dynamisme.

Il est dans ces conditions très difficile d'affirmer que la loi Pons est la cause première d'un « décollage » des DOM ou des Antilles, pour être plus précis, « décollage » dont il est excessif par ailleurs de parler.

Les conclusions suivantes peuvent être tirées de cette expérience :

- dans son principe, la loi Pons est une tentative intéressante pour activer les dépenses de soutien que la métropole attribue aux départements et territoires d'outre-mer le plus souvent sous forme « passive ». Il est certain que favoriser la création d'activités outre-mer, fût-ce au prix d'un avantage fiscal discutable, est plus satisfaisant que de mettre exclusivement l'accent sur des transferts sociaux ;

- elle a indiscutablement contribué à dynamiser certains secteurs, comme le tourisme maritime, sans garantir la survie de ces secteurs dans le temps ;

- les effets induits et durables sur la structure et le rattrapage des économies d'outre-mer ne sont pas assurés. En se focalisant sur des activités de services comme le tourisme - donc, en accroissant la spécialisation économique des territoires concernés -, la politique de défiscalisation a accru la vulnérabilité économique de ces territoires. Si un choc sectoriel affectait le tourisme régional, l'impact sur les économies serait important. En se focalisant sur le critère de création d'emplois dans les services et sur la nécessité d'un retour rapide sur investissement, les autorités n'ont pas favorisé des investissements productifs structurants pour les économies d'outre-mer, et leur assurant un sentier de croissance élevé, équilibré et une capacité de réaction aux chocs économiques.

La notion d'investissement, dans le cas de la loi Pons, n'a pas été précisée. Des investissements durables, qui auraient été souhaitables, n'ont pas été engagés. L'intérêt s'est excessivement porté sur le nombre d'emplois créés et

- L'occupation massive des littoraux... -

pas assez sur la valeur ajoutée. Les activités de services ont été favorisées. On a assisté à une multiplication des investissements dans des secteurs *a priori* rassurants pour les investisseurs, sans risque apparent à court terme, mais par ailleurs sans effet de diffusion fort dans l'économie locale.

La loi Pons, par ailleurs, dans le secteur touristique, ne réduit pas directement les coûts de main-d'oeuvre. Il faut aussi savoir que, dans les Etats et territoires étrangers voisins de la Guadeloupe et de la Martinique, des mesures fiscales favorables à l'implantation d'activités existent aussi. Ces aides renforcent certainement leur position dans la zone et s'ajoutent aux faibles coûts de main-d'oeuvre, qui font partie des facteurs de concurrence, notamment dans les secteurs du tourisme et de l'hôtellerie.

A terme, le monodéveloppement fondé sur le tourisme dans les DOM (surtout les Antilles) risque de leur être dommageable et le produit proposé ne plus répondre à une demande qui évolue, dans la mesure où la loi Pons, si elle a permis l'augmentation de la capacité hôtelière, n'a pas été inscrite dans une stratégie de développement durable du tourisme dans les Antilles.

Certaines pistes pourraient être envisagées :

- assurer, sur la base du dossier d'agrément, un suivi systématique de l'exploitant ayant bénéficié de l'investissement ;
- dans le cas de la navigation de plaisance, on pourrait allonger le délai de séjour et de location des bateaux dans les DOM. Cela étant, il faut tenir compte du fait que l'activité de location exige de disposer d'un parc de bateaux quasiment neuf, qui implique le renouvellement de la flotte tous les quatre ou cinq ans. L'allongement du délai de séjour pourrait être aménagé de telle sorte qu'il permette la vente de bateaux avant la fin du nouveau délai prévu, sous condition de réemploi du prix de revente dans une nouvelle acquisition ;
- dans le secteur de l'hôtellerie, pour faire pièce à la fermeture de certains établissements, il faudrait peut-être favoriser les rénovations d'hôtels. Cette disposition serait de nature à freiner l'expansion anarchique du parc hôtelier, telle qu'on la constate sur certains littoraux des DOM. A l'heure actuelle, seules les très grandes opérations, travaux très lourds de rénovation ou

grande extension, sont agréées. Les conditions d'éligibilité des rénovations d'hôtels pourraient être allégées.

Un tel dispositif serait plus structurant s'il était intégré dans une stratégie de développement prenant en compte le long terme, mettant l'accent sur la valeur ajoutée qui peut résulter de l'investissement, et sur sa diffusion. L'objectif devrait être d'obtenir une croissance équilibrée -reposant sur plusieurs secteurs- et se diffusant dans l'économie des territoires. Il convient dans ces conditions peut-être de revenir sur le monodéveloppement fondé sur le tourisme, pour se concentrer sur les investissements productifs structurants et garants d'un développement sur le long terme dans le secteur primaire, le secteur secondaire et, le cas échéant, certains secteurs tertiaires à forte valeur ajoutée. Pour que la loi Pons devienne un véritable outil de développement adapté à l'espace, il faudra peut-être adapter les secteurs d'investissements à la collectivité qu'ils concernent<sup>1</sup>. Enfin, il apparaît primordial de s'intéresser à la rentabilité à long terme de l'investissement. L'association à la procédure d'agrément d'organismes publics ayant une grande expérience d'expertise financière - Caisse Française de Développement, Caisse des Dépôts et Consignations - serait bénéfique. Un projet structurant se définirait par un taux de rendement interne -TRI- positif sur le long terme, le recours à de faibles importations, une consommation intermédiaire faible et surtout, l'inscription dans une filière de production.

### **3. Le tourisme, activité principale pour certains territoires de l'outre-mer, renforce l'occupation du littoral**

Le tourisme est, dans les collectivités d'outre-mer, pour l'essentiel balnéaire. Il constitue l'une des formes d'occupation du littoral et tire parti de la proximité de la mer. Dans le cas des croisières ou de la plaisance, il s'appuie sur les infrastructures portuaires.

---

<sup>1</sup> Par exemple : la gestion de la forêt en Guyane, les filières agricoles dans les Antilles, ...

### **3.1 Les tourismes de séjour, de croisière et de plaisance sont inégalement développés dans les collectivités d'outre-mer**

On peut distinguer trois groupes de collectivités, au sein desquelles l'importance actuelle du tourisme et son potentiel de développement sont différents.

Dans les Antilles et en Polynésie, le secteur représente une activité économique essentielle. Il s'agit avant tout d'un tourisme balnéaire.

En Nouvelle-Calédonie, à la Réunion et en Guyane, le tourisme n'a jamais constitué l'activité dominante.

Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna sont des destinations encore inconnues du grand tourisme international.

#### **3.1.1 Le tourisme de séjour**

Le tourisme de séjour est principalement tourné vers le tourisme balnéaire, qui est inclus par conséquent dans les activités maritimes au sens large. Le caractère remarquable des sites littoraux et un climat favorable, ensoleillé et chaud, marqué cependant par le danger cyclonique d'août à octobre<sup>1</sup>, expliquent que l'activité touristique ait spontanément revêtu cette forme.

Aux Antilles et en Polynésie, le tourisme occupe une place importante mais un poids limité.

En 1988, le tourisme représentait 2,5% environ du PIB en Martinique, mais son poids en termes de valeur ajoutée marchande était équivalent à celui de l'industrie (7,5%). En 1991, les hôtels, cafés et restaurants représentaient 6,4% de la valeur ajoutée brute marchande, soit une baisse par rapport aux deux années antérieures (7,3% en 1989). Le tourisme y occupait 4,5% de l'emploi total salarié.

---

<sup>1</sup> Les contraintes d'ordre climatique, qui sont à l'origine d'une fréquentation saisonnière inégale, sont l'explication d'opérations promotionnelles durant les mois de juillet à septembre, régulièrement menées, notamment dans les Antilles françaises.

En Guadeloupe, en 1990, 4% de la population active était occupée dans le secteur touristique, qui rassemblait le tiers des effectifs salariés au sein de l'ensemble des services. En 1989, les hôtels, cafés et restaurants représentaient 3,6% de la valeur ajoutée brute marchande, en 1991, 3,4%

En Polynésie, la branche « hôtels-restaurants » contribuait, en 1990, pour 1,6% à la formation du PIB. Si l'on prend en compte les services marchands que l'activité touristique inclut, la contribution du tourisme à la formation du PIB pourrait être estimée à 5%. En 1990, le tourisme employait environ 8% des actifs locaux.

A la Réunion, le secteur touristique est encore peu développé mais non négligeable. Sa contribution à la formation du PIB était en 1990 d'environ 1,75%.

En Guyane, où le tourisme est un secteur marginal, les hôtels, cafés, restaurants, représentaient 1,7% du PIB en 1988. Le tourisme employait 3,2% de la population active en 1990.

En Nouvelle-Calédonie, la valeur ajoutée engendrée par le tourisme représenterait de 3,6 (1988) à 4,4% (1987) du PIB. Le tourisme y occuperait 4,5% de la population active.

Dans les autres collectivités d'outre-mer, l'activité touristique est encore embryonnaire.

La fréquentation par territoire a, depuis dix ans, augmenté dans de très importantes proportions dans les principales îles touristiques d'outre-mer, à l'exception notable de la Polynésie française, dont les ambitions de fréquentation touristique sont loin d'être réalisées.

- L'occupation massive des littoraux... -

### Nombre de touristes de séjour dans quelques collectivités d'outre-mer

Collectivités	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Martinique	193 337	182 909	233 684	280 372	311 584	281 517
Guadeloupe	243 360	284 290	316 928	354 326	322 740	331 107
Réunion	nd	nd	153 820	167 310	181 769	200 276
Polynésie française	122 086	161 238	142 820	135 387	139 705	132 361

Collectivités	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Variation 1996/1985
Martinique	315 131	345 367	390 581	462 237	501 000	526 361	172%
Guadeloupe	425 800	340 000	453 000	556 000	640 000	625 000	157%
Réunion	186 026	217 400	242 000	262 600	304 000	347 000	126%
Polynésie française	120 938	123 619	147 847	166 086	178 222	163 774	34%

Les recettes apportées par le tourisme sont supérieures aux exportations agricoles des DOM.

### Recettes touristiques en milliards de francs

Collectivités	1985	1992	1995
Guadeloupe	1,00	1,50	2,70
Martinique *	0,92	1,14	1,50
Réunion	nd	0,83	1,12
Nouvelle-Calédonie	nd	nd	0,55
Polynésie française	0,88	0,93	1,27

Source : cité dans le rapport Laventure du Conseil Economique et Social, 1997.

\* 1988.

Le tourisme balnéaire outre-mer est caractérisé par la prédominance de l'hôtellerie comme mode d'hébergement, si l'on exclut les séjours familiaux, par une clientèle moyen de gamme dans les Antilles et plus aisée en Polynésie, par son caractère balnéaire et saisonnier. Les principaux marchés sont la métropole et l'Amérique du nord, alors que la clientèle régionale diminue ou stagne.

Le marché métropolitain est le marché dominant pour la plupart des destinations outre-mer. Il représentait, en 1995, 75% de la clientèle en Martinique, 81,7% en Guadeloupe, 81,9% à la Réunion, mais 29% en Nouvelle-Calédonie et 25,4% en Polynésie. Aux Antilles, outre la métropole et l'Amérique du Nord, ce sont les autres pays d'Europe qui constituent une source de clientèle appréciable. Le flux inter-DOM n'est pas non plus négligeable.

A la Réunion, outre la clientèle européenne qui représente plus de 80% du total, les visiteurs de Maurice et de Madagascar constituent un apport non négligeable (12,5% en 1995).

En Polynésie et en Nouvelle-Calédonie, la métropole n'est pas située en tête des pays émetteurs. En Polynésie, elle vient après les Etats-Unis ; en Nouvelle-Calédonie, après le Japon. Dans les deux TOM du Pacifique, les clientèles régionales sont les premières en volume.

Toutes les destinations d'outre-mer auraient intérêt à diversifier leurs clientèles.

### 3.1.2 Le tourisme de croisière et de plaisance.

Cette forme de tourisme s'est nettement développée. Bien qu'elle soit moins lucrative que le tourisme de séjour, elle procure des retombées économiques qui justifient que les collectivités y portent un intérêt particulier. La clientèle débarque pour quelques heures, pendant lesquelles elle est susceptible de consommer.

- L'occupation massive des littoraux... -

Les recettes touristiques en Martinique confirme le poids limité du tourisme de plaisance et de croisière par rapport au tourisme de séjour.

	millions de francs			
	1993	%	1994	%
Séjour	1 212,8	91,4	1 357,8	91,3
Plaisance	32,2	2,4	48,7	3,3
Croisière	81,6	6,2	80,6	5,4
Total	1 326,6	100,0	1 487,1	100,0

Le tourisme de croisière s'est développé dans les DOM caribéens. Son évolution à la Guadeloupe et à la Martinique est retracée dans les tableaux suivants.

La croisière est une activité qui engendre des recettes. Les recettes perçues par la communauté portuaire de la Guadeloupe sont évaluées à 3000 dollars par escale. Les dépenses en excursion, taxis et achats divers sont estimés à 20 dollars par passager, soit un total de 42 millions de francs pour l'exercice 1995. A la Martinique, les dépenses directes des croisiéristes se sont élevées en 1995 à 77 millions de francs. Il faut y ajouter le revenu procuré à d'autres secteurs économiques comme l'hôtellerie, les transports aériens, l'agro-alimentaire, etc.

### Le tourisme de croisière en Guadeloupe

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Nombre d'escales	588	594	1106	982	1126	nd
Entrées de passagers	38 161	44 128	104 817	115 287	123 176	155 632
Sorties de passagers	39 279	44 997	95 295	112 861	117 459	148 271
Passagers en transit	282 355	245 702	263 521	313 762	419 165	610 512

Source : IEDOM.

## Le tourisme de croisière en Martinique

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Nombre d'escales de paquebots	678	506	481	444	460	414
Nombre de passagers en transit et débarqués	417 043	398 948	428 695	419 922	393 953	409 097
Nombre moyen de passagers par paquebot	615	788	891	946	931	988

Source : IEDOM.

Le tourisme de croisière fait l'objet d'investissements nombreux. L'importance des retombées économiques justifie en effet les efforts consentis dans les collectivités d'outre-mer pour l'amélioration de l'accueil des touristes. Le PAG prévoit d'y consacrer entre 20 et 50 millions de francs au cours des trois prochaines années. En Polynésie française, où le tourisme de croisière est considéré comme un substitut à la pénurie hôtelière, de nombreux avantages fiscaux sont accordés par le Territoire depuis mars 1994 aux sociétés de ce secteur.

Mais la croisière est soumise à des concurrences régionales et l'offre ne répond pas toujours à la demande :

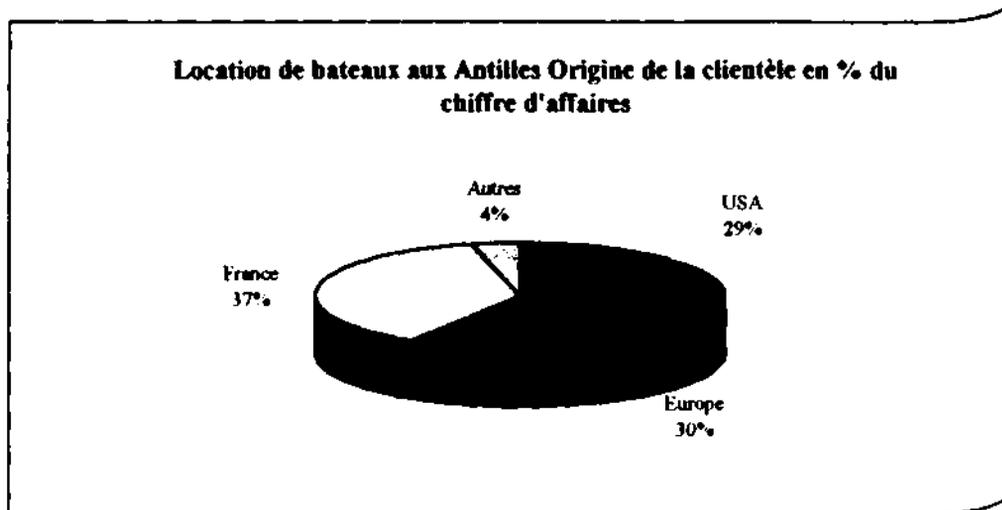
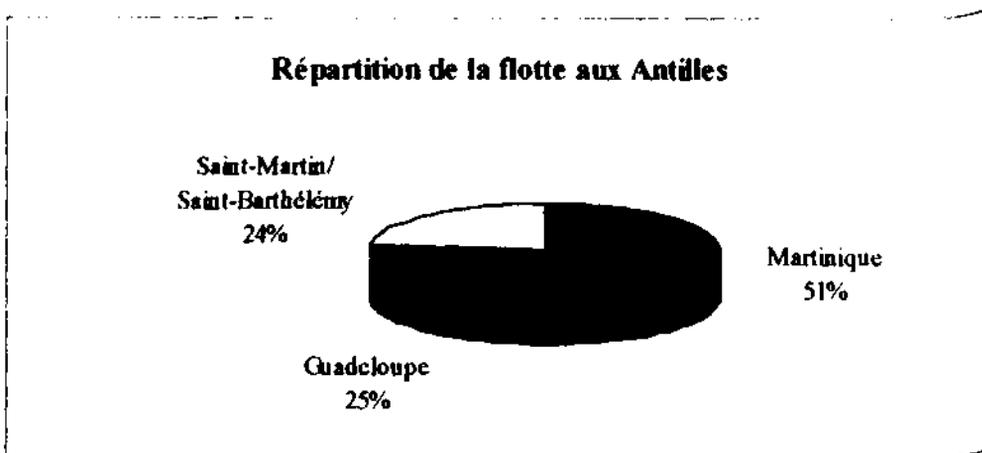
Alors que partout le tourisme de croisière a connu une progression remarquable, il semble que l'outre-mer français ne tire pas tout le parti qu'elle pourrait de cette activité. En Polynésie, par exemple, le nombre de paquebots ayant fait escale à Tahiti ou dans une autre île s'est réduit en vingt ans. Quand l'offre est suffisante, elle ne répond pas forcément aux attentes de la clientèle. Ainsi, la destination Martinique souffre dans les Antilles d'une mauvaise image de marque. Les passagers ont en effet quelques causes d'insatisfaction : l'hospitalité est insuffisante, les prestations des transports terrestres, notamment celles des taxis, sont mauvaises et l'escale a un coût trop élevé comparativement aux îles voisines.

Au tourisme de croisière s'ajoute celui de la navigation de plaisance, qui s'est également développée. La location est en plein essor aux Antilles. En 1995, les Antilles ont accueilli 63.500 plaisanciers. Près de 30% des bateaux de location sous pavillon français sont basés dans ces régions.

- L'occupation massive des littoraux... -

Dans les Antilles françaises, zone de navigation à la fois sûre et attractive, les installations portuaires de plaisance sont bien représentées. La Guadeloupe compte trois marinas et près de 1500 places. La Martinique dispose de 14 centres nautiques et de 2 marinas, dont une compte 400 places.

Le nombre total de bateaux de plaisance aux Antilles est de 972. La clientèle est étrangère à plus de 60%.



Source : Fédération des Industries Nautiques.

Avec 228 millions de francs de chiffre d'affaires en 1995, les sociétés de location aux Antilles représentent 30% du chiffre total des sociétés de location française. Le chiffre d'affaires locatif moyen par bateau y augmente de plus de 10% par an. Le chiffre d'affaires s'est élevé, en Guadeloupe, à 210 millions de francs en 1995, dont 52 millions pour la seule location. A la Martinique, le chiffre d'affaires réalisé par la seule location s'élève à environ 106 millions de francs par an. Les dépenses des plaisanciers ont atteint en Martinique 50 millions de francs en 1995.

La plaisance est créatrice d'emploi : en 1995, la plaisance a fourni près de 500 emplois, dont 120 directs, en Guadeloupe. L'activité de la plaisance fait vivre en Martinique une dizaine d'entreprises et autant d'artisans chargés de la maintenance des navires. Les effectifs, en croissance régulière, dépassent 200 personnes, dont plus de 90% sont salariés à temps plein.

### 3.1.3 Les concurrences régionales sont vives dans le domaine touristique

L'outre-mer français accueille essentiellement une clientèle de séjour métropolitaine. En Polynésie, les touristes américains sont certes plus nombreux que les métropolitains mais, partout ailleurs, les métropolitains sont les premiers clients.

Les performances des collectivités françaises sont modestes par rapport aux concurrents régionaux. Cela tient en partie probablement au fait que l'offre de tourisme balnéaire se développe dans les Etats voisins des DOM, surtout dans les Caraïbes. La clientèle peut préférer d'autres destinations proposant un produit équivalent, pour des raisons de coût, de distance, de facilité ou encore d'accueil. Le risque est beaucoup moins grand en Polynésie, dans la mesure où Tahiti a su conserver à ses produits un caractère d'authenticité.

Parfois, la raison doit en être cherchée dans l'éloignement par rapport aux marchés émetteurs. La Polynésie en souffre. D'ailleurs, les performances touristiques des pays du Pacifique Sud sont sans commune mesure avec celles des principales destinations du Pacifique Nord, à savoir Guam et Hawaï

- L'occupation massive des littoraux... -

A la Réunion, l'absence de plages pénalise l'activité touristique. Maurice et les Seychelles, en revanche, ont connu un essor remarquable.

Mais les médiocres résultats des collectivités françaises par rapport aux destinations voisines et comparables tiennent principalement au fait que les performances restent généralement assez mauvaises comparées à celles de certains pays concurrents : le faible professionnalisme des opérateurs locaux et l'insuffisante qualité de l'accueil sont souvent incriminés. L'implication des acteurs locaux est indispensable au développement touristique, non seulement celle des élus, des administrations de l'Etat, des organismes territoriaux, des professionnels, syndicats et associations, mais aussi celle de la population, pour éviter des comportements de rejet.

Le coût excessif des prestations offertes par rapport aux pays concurrents, même s'il doit être relativisé selon que l'on est en présence d'un produit touristique rare ou non, entre aussi en ligne de compte. Enfin, le produit proposé ne convient plus à la clientèle : un produit, balnéaire le plus souvent, brut et standardisé, devient insuffisant.

Tableau comparatif des charges salariales dans quelques îles de la zone Caraïbe en dollars américains (1992)		
	Salaire horaire hors charges sociales	Salaire horaire comprenant les charges sociales
Anguilla	2	2,2
Antigua et Barbuda	2	2,2
Antilles néerlandaises	de 2,9 à 4,1	de 3,4 à 4,8
Bahamas	de 1,5 à 3	de 1,5 à 3
Barbade	de 0,5 à 0,7	de 0,6 à 0,85
<b>Guadeloupe</b>	<b>4,4</b>	<b>7,3</b>
Îles vierges américaines	3,35	4,7
Îles vierges britanniques	de 1 à 3	de 1,15 à 3,45
Porto Rico	3,35	4,7
St-Christophe et Nieves	1	1,13
St-Dominique	0,75	0,85
St-Vincent	de 0,43 à 0,54	de 0,47 à 0,59

Source : Association des professionnels de l'hôtellerie et du tourisme à la Guadeloupe (cité par l'IEDOM).

A la Réunion, le coût de la main-d'oeuvre dans l'hôtellerie est aussi beaucoup plus élevé qu'il ne l'est aux Seychelles ou à Maurice. L'écart salarial est de 1 à 4 avec les Seychelles, de 1 à 10 avec Maurice.

Dans le rapport Laventure<sup>1</sup>, il est précisé que le handicap des coûts résulte à la fois du niveau plus élevé des salaires et des charges sociales, du caractère plus onéreux de l'investissement en raison de l'éloignement et des taxes à l'importation sur les matériaux et le matériel. Il résulte aussi du fait que le coût du crédit est supérieur de 2 à 3 points par rapport à la métropole. La surévaluation effective du franc par rapport aux devises des voisins achève de pénaliser l'outre-mer.

<sup>1</sup> Miguel Laventure, «Le tourisme, facteur de développement de l'outre-mer français», rapport du Conseil Economique et Social, avril 1997.

- L'occupation massive des littoraux... -

Une étude de l'IEOM sur le secteur hôtelier en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie Française, citée dans le rapport Laventure, révèle qu'en 1994, les charges de personnel par rapport au chiffre d'affaires représentaient pour l'hôtellerie de luxe 29,90% en Nouvelle-Calédonie et 31,9% en Polynésie Française. Pour les hôtels de catégorie moyenne, les chiffres correspondant s'élevaient à 27,6% en Nouvelle-Calédonie et 36,2% en Polynésie Française. Les charges de personnels sont importantes par rapport à la valeur ajoutée globale. Le ration moyen correspondant représentait, pour l'hôtellerie de luxe, 63,7% en Nouvelle-Calédonie et 83,7% en Polynésie, pour les hôtels de catégorie moyenne, 55,7% en Nouvelle-Calédonie et 58,1% en Polynésie Française.

Une telle étude n'a pas été menée dans les DOM.

Les Antilles françaises ne drainent qu'une faible part des touristes (hors croisiéristes) fréquentant la Caraïbe. Cette part est passée de 5% en 1986 à 4,5% en 1990.

### Evolution du nombre de touristes dans la zone Caraïbes

milliers

	1990	1991	1992	1993	1994
Guadeloupe	331	370	341	453	556
Martinique	282	315	321	366	418
Barbade	432	394	385	418	447
St-Maarten	565	548	569	520	586
Total Caraïbes	11 232	11 222	11 660	12 840	13 605

Source : rapport Laventure du Conseil Economique et Social, 1997.

## Dépenses des touristes

millions de dollars

	1984	1985	1986	1987	1988	1990
Bahamas	801,5	995,0	1105,0	1145,8	1149,5	1333,0
Guadeloupe	98,0	95,0	163,0	188,0	220,0	230,7
Martinique	87,0	92,8	107,8	210,0	230,0	240,0
	4569,3	5121,0	5745,8	6793,6	7403,5	8857,8

Source : IEDOM.

Dans l'Océan Indien, la Réunion n'est pas, de loin, la première destination touristique.

## Nombre de visiteurs

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Seychelles	47 280	55 867	63 417	72 542	66 756	69 770	77 400	86 093	103 770
Maurice	118 360	123 820	139 670	148 860	165 310	207 570	239 300	263 440	291 550
Réunion	108 454	118 716	117 697	110 386	141 418	153 820	167 310	182 000	200 300

Source : IEDOM.

- L'occupation massive des littoraux... -

### Arrivées internationales de touristes

milliers

	1990	1991	1992	1993	1994
Seychelles	104	90	99	116	110
Maurice	292	301	335	375	401
Réunion	200	186	217	242	245

Source : rapport Laventure du Conseil Economique et Social, 1997.

Dans le Pacifique Sud, la première destination touristique est Fidji, suivie, mais de très loin par la Polynésie française.

Les deux territoires français du Pacifique comptent, sur l'ensemble de la zone, 29,6 % des touristes, mais ne disposent que de 22 % des hôtels, avec 32 % des chambres et 28,6 % des lits.

### Arrivées internationales de touristes

	1990	1991	1992	1993	1994
Mélanésie dont :	451	428	455	459	499
Nouvelle-Calédonie	87	81	78	81	85
Fidji	279	259	279	287	319
Polynésie dont :	284	260	269	318	346
Polynésie Française	132	121	124	148	166
Cook Islands	34	40	50	53	57

### Capacité hôtelière dans la zone Pacifique Sud en 1990.

Pays	Nombre d'hôtels	Nombre de chambres	Nombre de lits
Fidji	109	4229	11 477
Polynésie française	46	2824	5930
Nouvelle-Calédonie*	60	1769	3120
Total sur la zone	485	14 429	31 644

\* en 1991.

Il apparaît que la compétitivité des destinations touristiques françaises outre-mer est soumise à des contraintes difficiles à contourner. Cependant, certains efforts, notamment en matière d'accueil, pourraient être faits. L'offre de services originaux pourrait aussi être une voie touristique future intéressante. De plus, le manque de professionnalisme mériterait qu'une attention plus grande soit apportée à la formation des personnels touristiques.

Aujourd'hui, le tourisme semble être partout accepté, même si les intéressés s'accordent sur un certain nombre de réserves, se rapportant à la dimension des installations hôtelières, à l'étalement dans le temps du nombre de visiteurs, au respect de l'identité ou des cultures locales, à une meilleure répartition géographique des implantations, qui évite les trop grandes concentrations.

Aujourd'hui, l'offre est encore peu diversifiée, alors que l'image d'exotisme balnéaire ne suffit plus à satisfaire les touristes. A côté du balnéaire, d'autres potentialités peuvent être davantage développées. Tel pourrait être le cas du tourisme de nature, du tourisme culturel, etc.

### **3.2 Le tourisme est au centre des conflits pour l'occupation de l'espace et la protection des milieux « naturels » qui se jouent sur les littoraux**

La fréquentation touristique dans les îles pose des problèmes d'ordre écologique. Ainsi, la forte consommation d'eau (de 1000 à 2000 l/jour/habitant en Polynésie), constitue un problème dans les îles, du fait du risque de pénurie. D'autre part, la quantité des déchets produits par les touristes renforce la question de leur traitement. Le tourisme polynésien, enfin, s'appuie sur une profonde transformation du milieu littoral originel : la plage touristique est un espace conquis sur la flore et la faune littorales. L'aménagement végétal du littoral consiste en l'élimination du taillis initial et son remplacement par une pelouse sous cocoteraie, parfois elle aussi implantée, agrémentée de massifs floraux et de haies composées d'espèces transplantées. La faune est totalement supprimée. Le sable est nettoyé et parfois copieusement augmenté d'apports externes, le « beach rock<sup>1</sup> » est éliminé des fonds. Afin de dépasser les hauts-fonds littoraux, chaque hôtel s'équipe d'un ponton qui se prolonge jusqu'aux eaux profondes. Cette production d'espace, conforme à une image paradisiaque, demande des investissements importants et un entretien coûteux qui ne peuvent être amortis que par une fréquentation touristique significative. Aussi se limite-t-on, pour l'essentiel, à des zones réservées qui correspondent aux concessions hôtelières. Cela se traduit par un enclavement des sites touristiques.

---

<sup>1</sup> Formation très dure à base de sable congloméré (grès)

Dans la mesure où l'environnement constitue la matière première du tourisme outre-mer, il est nécessaire de prendre en compte sa fragilité.

Il ne faut pas non plus négliger le fait que les conflits pour l'occupation de l'espace, qui sont fréquents sur les littoraux, prennent dans les milieux insulaires une dimension particulière. La forte concentration des installations touristiques, hôtels, marinas, contribue à les renforcer. Les îles présentent certains espaces très concurrencés, alors que d'autres restent déserts. Ainsi, en Guadeloupe, 63% du parc hôtelier se concentre au sud de la Grande-Terre, sur les communes de Gosier, Sainte-Anne et Saint-François, ainsi qu'à Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Enfin, l'occupation de la bande littorale s'oppose souvent à sa protection. Les actions en faveur du développement du tourisme peuvent, le cas échéant, aggraver la situation. Cette opposition amène à examiner l'articulation entre les dispositions de la loi Pons et celles de la loi « littoral », qui est délicate et conflictuelle.

Dans les DOM, la législation sur l'inscription et le classement des sites (loi du 2 mai 1930 modifiée par la loi du 28 décembre 1967) s'applique outre-mer. Il en est de même de la loi du 22 juillet 1960 qui offre l'opportunité de créer des parcs nationaux<sup>1</sup>, et de celle de 1975 autorisant l'acquisition par le CEL de terrains en prolongement de la zone dite des « cinquante pas géométriques ».

#### **4. Les littoraux insulaires sont des milieux fragiles, qui font l'objet de dégradations nombreuses**

##### **4.1 Des littoraux remarquables et soumis à des agressions très vives**

Les formes littorales des îles tropicales sont remarquables et variées. Le long des côtes des îles volcaniques se succèdent plages, falaises et mangroves. Un récif corallien, plus ou moins développé, borde le rivage. Les paysages sont d'autant plus variés que s'opposent un versant « au vent », soumis à

---

<sup>1</sup> La Guadeloupe est le seul DOM à posséder un Parc National.

l'influence des alizés, et un versant « sous le vent », plus sec. Les îles basses du Pacifique, entourées d'un récif corallien qui délimite un lagon, constituent aussi des paysages remarquables.

Ces espaces naturels littoraux, tant terrestres que marins, subissent des agressions multiples, qui vont de leur occupation très dense à leur destruction pure et simple, soit sous l'effet de pollutions, soit sous l'effet d'aménagements. S'il ne faut pas négliger les conséquences des phénomènes naturels catastrophiques (cyclones, tsunamis), ce sont surtout les actions humaines qui peuvent faire l'objet de politiques de prévention.

La dégradation des récifs coralliens est la plus spectaculaire des atteintes aux milieux littoraux tropicaux : on y pratique l'extraction des matériaux, par exemple celle des sables coralliens des lagons pour la réalisation de travaux publics. Cela entraîne une modification du milieu et peut être à l'origine de la prolifération d'algues toxiques, comme la ciguatera. Les apports terrigènes modifient aussi le milieu de vie des coraux et le perturbent durablement. L'artificialisation du trait de côte, comme à Papeete ou à Nouméa, où la côte est artificielle sur une vingtaine de kilomètres, consiste à combler le récif corallien et entraîne la mort des organismes coralliens.

Les pollutions et les rejets constituent un dernier type de perturbation du milieu corallien. Le rejet dans les lagons des ordures et des effluents a été la pratique la plus usitée jusqu'à présent, mais tend à être de mieux en mieux contrôlée. La pollution biologique des eaux lagunaires atteint les plages des agglomérations, par exemple à Nouméa et Papeete, où les eaux de baignade sont de qualité médiocre, les zones les plus polluées se situant en face des plus fortes concentrations humaines. L'absence ou la désorganisation de réseaux d'évacuation des eaux usées est une réalité. L'assainissement des eaux est très insuffisant. En Polynésie Française, par exemple, 40% des rejets ne sont pas conformes.

La dégradation des récifs coralliens et la pollution des eaux littorales ne sont pas les seules atteintes au milieu littoral et marin de l'outre-mer. D'autres milieux remarquables, comme les mangroves, subissent des dégradations. La qualité des paysages marins et terrestres, et par conséquent leur protection et

leur conservation, conditionne l'attrait des îles et donc leur développement touristique, ressource économique importante. C'est pourquoi des politiques publiques sont mises en oeuvre avec plus ou moins de succès.

## **4.2 Les politiques publiques qui s'appliquent sur les littoraux d'outre-mer**

En matière de politiques publiques relatives au littoral, les dispositifs à l'oeuvre en métropole s'applique. Mais certaines adaptations à l'outre-mer doivent être mentionnées.

Le domaine public maritime fait ainsi l'objet de mesures de protection rigoureuses. Les travaux, ouvrages, extractions de matériaux, dépôts d'objets divers et les dégradations y sont interdits sans autorisation. Outre-mer, les « cinquante pas géométriques » ou « cinquante pas du roi » constituent une particularité du domaine public maritime.

Il s'agit d'une bande de 81,20 mètres de large comptée à partir de la laisse de haute mer, limite supérieure des marées, rattachée à l'origine au domaine de la Couronne et qui avait pour but de préserver la libre circulation le long du bord de mer et de permettre la surveillance du rivage. En 1955, un décret-loi a transféré cette bande dans le Domaine Privé de l'Etat car on considérait que le régime de domaine public constituait un frein au développement économique des DOM. La dégradation de cette zone conduisit le gouvernement à renverser sa politique : les circulaires du 26 février 1974 et du 26 août 1980 prévoyaient le maintien des terrains non encore vendus dans le patrimoine national et sa non affectation à des utilisations privatives. La loi littoral de 1986 a réincorporé ce qui restait de la zone des « cinquante pas » dans le domaine public, tout en prévoyant de déclasser les terrains qui seraient plus utiles à la satisfaction des besoins d'intérêt public.

Ces tergiversations n'ont pas été favorables à la protection de la zone des « cinquante pas ». Les nombreuses dérogations au principe de l'inaliénabilité prévues dans la loi littoral permettent en outre de tenir compte des demandes exprimées par les personnes privées lorsqu'elles ne sont pas en contradiction avec l'intérêt général.

- L'occupation massive des littoraux... -

La loi de décembre 1996 relative à « l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des « cinquante pas géométriques » dans les DOM distingue trois types de zones :

- les espaces urbanisés, pour lesquels la création d'agences foncières est prévue, qui redistribueront les terrains entre les occupants et l'administration .

- les espaces naturels, qui vont être affectés au Conservatoire du littoral ou, s'il refuse, confié aux communes qui en feront une gestion naturelle ;

- les espaces occupés par une urbanisation dite diffuse.

La loi littoral contient, dans son titre III, des dispositions particulières aux DOM. Mais, le texte comporte des ambiguïtés ne favorisant pas l'équilibre entre aménagement et protection. La notion d'« urbanisation diffuse » rend les possibilités de construction particulièrement complexes dans les espaces proches du rivage. La Réunion est la seule région d'outre-mer à s'être dotée d'un Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) officiellement approuvé. Enfin, l'article 146-6 du Code de l'urbanisme prévoit la protection des espaces naturels remarquables. Cette disposition est applicable dans les DOM, mais la désignation des zones concernées n'est pas encore achevée.

La loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion leur confère des compétences particulières en matière de planification et d'aménagement du territoire. Les régions d'outre-mer, conformément aux dispositions de l'article 3 de cette loi, sont tenues de se doter d'un schéma d'aménagement qui fixe les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de la Réunion a été approuvé en Conseil d'Etat en novembre 1994. Le SAR vaut SMVM, tel qu'il est défini par l'article 57 de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Les dispositions correspondantes sont regroupées dans un chapitre individualisé au sein du SAR (art. 13).

Le SAR et le SMVM ont valeur de prescriptions d'aménagement et d'urbanisme. Autrement dit, les schémas directeurs, les schémas de secteur, les Plans d'Occupation des Sols (POS) et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec leur dispositions (article L.111-1-1 du code de l'urbanisme). Le SAR comme le SMVM ne s'imposent donc pas aux autorisations d'occuper et d'utiliser le sol mais ne produisent leurs effets juridiques qu'au travers des documents d'urbanisme de compétence communale ou intercommunale.

Le SAR est un document d'orientation. Il détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de communication routière, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières et touristiques. Un tel contenu l'apparente à un schéma directeur et le distingue nettement du POS qui est un document à caractère réglementaire.

Le SMVM porte une attention particulière à l'objectif de protection du littoral, compte tenu de la très forte pression urbaine que supporte une petite partie de ses côtes ainsi que des menaces qui pèsent sur la barrière récifale.

Aux protections réglementaires qui s'appliquent sur les littoraux s'ajoutent des protections foncières, tout aussi essentielles. La maîtrise du foncier est devenue un point vital pour assurer une protection de l'environnement, comme pour accompagner le développement harmonieux du tourisme.

La taxe sur les « espaces naturels sensibles » est perçue en métropole comme outre-mer. Mais on observe des limites à la définition de la zone de préemption, à laquelle revient le produit de la taxe. Cette politique semble illustrer un manque de détermination.

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, dont les compétences s'exercent également dans les DOM, y a déjà réalisé de nombreuses acquisitions.

Ainsi, 1136 hectares ont été acquis par le Conservatoire en Martinique, répartis entre chaque type de littoral, pour y préserver les rivages, avec leur flore et leur faune.

- L'occupation massive des littoraux... -

Les sites acquis par le Conservatoire sont inégalement répartis sur l'ensemble de l'archipel guadeloupéen. 2000 hectares ont déjà été acquis.

En Guyane, le Conservatoire du littoral a acquis quelques sites, notamment celui de la Pointe Isère et les marais périphériques, premier site mondial pour la ponte des tortues luth.

L'intervention du Conservatoire du littoral a toujours été difficile dans le contexte réunionnais d'intense pression urbaine. En 20 ans, il a quand même acquis 485 hectares, pour la plupart sur des côtes rocheuses et à falaises, à l'exception notoire de l'étang de Gol.

L'extension de la compétence du Conservatoire du littoral aux rivages de Mayotte a été rendu effective par le décret du 5 avril 1995. Aucune acquisition n'a encore été faite à ce jour.

Si les actions du Conservatoire est partout salué, il n'en reste pas moins que cet établissement ne fait qu'un travail partiel. Le Conservatoire n'a pas de ligne budgétaire pour gérer les terrains dont il fait l'acquisition. Il serait souhaitable que dans le décret d'application de la loi relative aux « cinquante pas » soient définis les moyens de gestion du Conservatoire. Il faudrait au moins que le Conservatoire puisse faire assurer un gardiennage des terrains acquis, afin qu'ils ne soient pas occupés sans titre comme c'est le cas pour l'un d'entre eux en Guadeloupe.

Les questions environnementales sont inscrites aux Contrats de Plan et font l'objet d'investissements.

Outre les politiques publiques de l'Etat, il faut mentionner les dispositions communautaires et les compétences des territoires, notamment la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie.

Le Grand-Cul-de-Sac-Marin, exceptionnel écosystème marin et côtier, est par exemple classé en réserve naturelle et en site « Ramsar<sup>1</sup> ». Dans le cadre

---

<sup>1</sup> Dans la ville iranienne de Ramsar, sur les bords de la mer Caspienne, s'est tenue en 1971 la conférence internationale relative à la protection des zones humides d'importance internationale et a été rédigée la convention du même nom, que la France n'a ratifiée, ainsi que son protocole, de façon définitive qu'en 1986. Cette convention stipule que chaque partie contractante doit désigner les zones humides appropriées de son

des actions de REGIS<sup>1</sup> I et II, certaines mesures existent en faveur de la connaissance et de la mise en valeur du patrimoine naturel dans les DOM.

L'objectif I également, qui reprend des éléments des contrats de Plan prend en compte ces questions.

Enfin, la mobilisation des fonds communautaires pour l'acquisition de terrains par le Conservatoire du littoral devient désormais possible, car leur protection est l'objet principal de l'investissement.

Dans les TOM, les responsabilités en matière d'environnement sont diverses et relèvent des provinces en Nouvelle-Calédonie, du territoire en Polynésie Française et pour l'essentiel des chefferies à Wallis-et-Futuna, même si l'Etat et le Territoire se partagent certaines compétences.

Le ministère de l'Environnement du territoire de la Polynésie Française envisage l'élaboration d'un Plan Général d'Aménagement de l'île (PGA). Dans cette perspective, le Territoire a décidé de développer un vaste programme d'études environnementales devant déboucher sur des propositions pratiques d'utilisation et d'aménagement du milieu naturel.

En Nouvelle-Calédonie, l'environnement dépend des trois Provinces depuis la loi référendaire de 1988. Cependant, les collectivités : territoire, provinces et communes, ont vocation à participer à la réalisation des opérations. L'Etat, dans les domaines autres que celui de l'environnement, peut intervenir le cas échéant. La souveraineté de l'Etat s'applique sur les installations portuaires et les transports maritimes qui ont des activités polluantes, qui échappent donc aux Provinces.

Les Provinces et les communes, qui ont en charge l'environnement, ont des finances limitées, qui conditionnent la priorité des choix et la réalisation de tel ou tel aménagement pour enrayer une dégradation de l'environnement.

---

*territoire à inclure dans la liste des zones humides d'importance internationale. Outre le Grand Cul de Sac Marin, les marais de Kaw en Guyane sont un site Ramsar.*

<sup>1</sup> *Regis se situe dans le contexte général des actions entreprises par l'Union européenne en faveur des régions ultra-périphériques et qui ont pour objectif à moyen terme d'accélérer la diversification de ces économies régionales. Dans cette optique, Regis favorise autant que possible la coopération économique de ces régions avec les pays limitrophes et leur accès aux marchés communautaires, afin d'atténuer leur dépendance vis-à-vis de leurs débouchés métropolitains traditionnels.*

Concernant l'application des conventions internationales, la France garde partout toutes ses prérogatives. Tel est le cas de la Convention de Ramsar sur les milieux humides ou des engagements souscrits à Rio.

Enfin, en matière de protection de l'environnement, la coopération régionale est active, notamment dans le Pacifique. La France a signé et ratifié des conventions internationales à vocation régionale : celle d'Apia sur « la protection de la nature dans le Pacifique Sud » en 1976, celle de Nouméa sur la « protection de l'environnement marin » en 1986, le protocole sur la « prévention de la pollution de la région Pacifique Sud résultant de l'immersion des déchets », celui sur les « interventions d'urgence contre les incidents générateurs de pollution » et lancé avec l'Australie en 1991 un programme de recherche en quatorze projets pour la plupart sur le Pacifique Sud.

En 1980 a été lancé le Programme Régional Océanien de l'Environnement (PROE), parrainée par la CPS, le PNUE, le SPEC<sup>1</sup> et la CESAP<sup>2</sup>. Ce programme veut couvrir à l'échelon régional l'ensemble des problèmes environnementaux. Son plan d'action 1991-1996 couvrait neuf secteurs : de la préservation de la biodiversité à la gestion des ressources côtières et celle de la pollution en s'occupant aussi de programmes d'information, de sensibilisation, de formation.

Espaces réduits, très convoités et par là fragilisés, les littoraux insulaires sont l'objet de dispositions particulières, qui le plus souvent guérissent plutôt qu'elles ne préviennent ses dégradations. La cohérence des différentes politiques menées doit être examinée dans le détail. L'adéquation entre les impératifs de protection et ceux de développement économique, essentiellement touristique, doit être faite, au risque d'hypothéquer l'attractivité future de ces territoires.

---

<sup>1</sup> *ex-secrétariat du Forum du Pacifique Sud.*

<sup>2</sup> *Commission Economique et Sociale des Nations Unies pour le Pacifique.*

## **Chapitre 3**

# **LA MISE EN VALEUR DE LA ZONE ECONOMIQUE EXCLUSIVE DES DOM-TOM**

**1. La France dispose d'une Zone Economique Exclusive très vaste dont les ressources, inégalement réparties, sont en général mal connues**

**1.1 La richesse des zones de pêche françaises ne se déduit pas de l'étendue de sa Zone Economique Exclusive**

Les ressources halieutiques sont plus ou moins importantes au large des côtes, selon que celles-ci sont bordées ou non d'un plateau continental. C'est la raison pour laquelle la ZEE n'est pas synonyme nécessairement de « zone de pêche utile » et que l'on ne peut pas déduire mécaniquement de sa superficie des potentialités de prises. Au large des côtes d'outre-mer, le plateau continental n'est pas partout étendu : dans les T.A.A.F., Kerguelen et Saint-Paul et Amsterdam sont entourés de vastes plateaux poissonneux. La Guyane dispose d'un plateau continental de 40 000 km<sup>2</sup>, particulièrement riche. En revanche, la Réunion en est démunie, ce qui hypothèque la pêche côtière. Dans le Pacifique, la mer serait pauvre au-delà des lagons. De plus, les eaux tropicales chaudes de la ZEE polynésienne sont assez peu productives, alors que la partie la plus riche se situe au Nord, car c'est la plus

proche de l'upwelling<sup>1</sup> équatorial. Le territoire serait situé dans une des zones océaniques les plus pauvres de la planète. La zone océanique dans laquelle est située la Nouvelle-Calédonie n'est pas non plus favorisée, dans la mesure où les migrations de thonidés passent assez loin à l'est et au nord du territoire.

Outre le plateau continental, il faut tenir compte, dans le cas des îles entourées de récifs coralliens et des atolls, de la présence de lagons, dans lesquels se pratique une pêche artisanale souvent importante, de poissons particuliers à ce milieu. Ainsi, Mayotte dispose d'un des plus vastes lagons du monde (1000 km<sup>2</sup>) et sa population, qui s'est peu tournée vers la mer pour assurer son développement économique, s'est longtemps contentée d'exploiter les eaux lagonaires ou limitrophes. Les prises annuelles sont estimées à 1000 tonnes. Cela a eu pour conséquence une diminution sensible des rendements de cette pêche, à laquelle des actions de promotion et de développement viennent, depuis le début de la décennie, porter remède.

Ces deux précisions étant faites, il n'en reste pas moins que la France dispose, par le biais de son outre-mer, de zones de pêche potentielle gigantesques. La Zone Economique Exclusive, large de 200 milles marins, est une création juridique consacrée par la troisième conférence de l'Organisation des Nations Unies sur le droit de la mer, lors de l'adoption de la convention de Montego Bay le 10 décembre 1982. Les droits souverains conférés par le droit de la mer aux Etats sur leur plateau continental et leur ZEE concernent uniquement l'exploitation des ressources, et non les autres attributs de la souveraineté.

---

<sup>1</sup> Remontée d'eaux froides.

### Zone économique exclusive de la République française

	superficie en km <sup>2</sup>	% ZEE totale
Guadeloupe	170 900	1,51
Guyane	130 140	1,57
Martinique	25 900	0,23
Réunion	321 360	2,85
Nouvelle-Calédonie	2 105 090	18,72
Polynésie Française	4 874 780	43,35
Wallis-et-Futuna	271 050	2,41
Mayotte	50 000	0,44
Saint-Pierre-et-Miquelon	8 700	0,08
T.A.A.F.	1 863 770	16,57
Iles Eparses	657 610	5,84
Clipperton	425 220	3,78
<b>Total général hors Europe</b>	<b>10 904 520</b>	<b>96,97</b>
France métropolitaine	340 290	3,02
<b>Total République française</b>	<b>11 244 810</b>	<b>100,0</b>

Source : Ziller, *Les DOM-TOM*.

N.B. : après l'arbitrage franco-canadien, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon dispose d'une ZEE étriquée. On remarque en outre que celles de la Martinique et de la Guadeloupe ne sont pas très étendues, du fait de la proximité d'autres Etats insulaires de l'arc Caraïbe, organisé en chapelets d'îles.

## **1.2 Les ressources halieutiques restent mal connues et leur évaluation fait l'objet de certains programmes de recherche**

Outre-mer, l'évaluation de la ressource est délicate et la fiabilité des données avancées est souvent contestée. Or, celle-ci constitue un préalable indispensable à sa gestion et à la définition de perspectives pour le développement du secteur de la pêche. Même les ressources halieutiques dans les lagons sont difficiles à estimer précisément et, par conséquent, à gérer rationnellement, alors qu'elles y font l'objet des prélèvements les plus importants.

Si beaucoup d'incertitudes demeurent, plusieurs programmes de recherche ont été mis en place afin de pallier ces ignorances. On peut en citer quelques uns.

Dans le Pacifique, où l'évaluation de la ressource n'est pas fiable, plusieurs programmes sont en cours de réalisation. Le programme ZoNéCo est un programme d'exploration et d'évaluation des ressources marines de la zone économique de Nouvelle-Calédonie, dont les travaux ont commencé en 1993. Il a pour objectif, dans le domaine de la pêche, de procéder à l'identification génétique de stocks exploitables distincts, à la définition des principes de gestion de la ressource et à son évaluation en termes de développement économique. Ce programme de recherche intègre deux types d'action : des opérations d'acquisition et de traitement des données et des travaux de gestion et de valorisation de ces données. Le programme se déroule en trois phases, l'une de reconnaissance et de cartographie des fonds marins, la deuxième de rassemblement des données quantitative et qualitative des ressources sur les sites repérés, la troisième d'évaluation économique des cibles identifiées grâce aux travaux des phases précédentes. L'objectif poursuivi est la constitution d'une base de données, qui intéresserait plusieurs catégories de professionnels, dont les pêcheurs.

Les premiers résultats ont été obtenus à la suite de pêches exploratoires à la palangre, qui ont eu lieu en novembre-décembre 1994 et janvier-février 1995. Soixante espèces différentes ont été capturées et 58% du poids total était constitué d'espèces d'intérêt commercial. Parmi celles-ci, les plus abondantes furent les vivaneaux rouges, les beryx et la brème noire. La brème noire, qui

est présente entre 400 et 700 mètres, actuellement inconnue sur le marché local, est susceptible de présenter dans le futur, selon les experts, un réel intérêt économique pour la pêche artisanale.

Le programme est financé par l'Etat, le Territoire, les trois Provinces et les organismes scientifiques suivants : l'ORSTOM (Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération), l'IFREMER (Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la MER), l'Université Française du Pacifique. Pour le lancement du programme, les ministères de la Recherche et des DOM-TOM ont investi 2 millions de francs. Les fonds territoriaux ont pris le relais, à hauteur de 4 millions de francs. Le contrat de développement Etat-Territoire prévoit l'affectation de fonds pour le programme.

La première partie du programme conjoint EVAAM/IFREMER/ORSTOM en Polynésie Française a consisté en une étude du comportement des thonidés par l'acoustique et la pêche à la palangre. Cette campagne, intitulée ECOTAPP a fait l'objet d'un rapport publié en 1995.

La mission ECOTAPP a été réalisée grâce aux concours du FIDES (Fonds d'Intervention pour le Développement Economique et Social), de la CORDET (Commission de Coordination de la Recherche dans les Départements et Territoires d'outre-mer), de l'EVAAM (Etablissement pour la Valorisation des Activités Aquacoles et Maritimes), de l'IFREMER et de l'ORSTOM.

Les programmes d'évaluation de la ressource sont un des volets de la coopération régionale. En effet, la connaissance du potentiel des ZEE est une préoccupation que partagent tous les pays. La promotion d'actions communes de recherche et de développement pourrait s'inscrire, en toute logique, à la suite des programmes français.

Dans le cas de la pêche aux thons dans le Pacifique et en raison de leur caractère migrateur, l'évaluation des ressources ne peut être faite qu'à l'échelle des stocks qui peuplent le Pacifique, et requiert le cadre d'une Commission Internationale. Or, il n'y a pas actuellement de Commission de conservation des ressources thonières dans le Pacifique, comme c'est le cas

de l'ICCAT actuellement en Atlantique. Diverses entités régionales en tiennent lieu, notamment la Commission du Pacifique Sud (CPS) et l'IATTC. Leur champ d'action n'englobe pas nécessairement tous les stocks de thons alimentant la ZEE polynésienne. Dans cet état des choses, toute collaboration avec ces entités est utile. Des évaluations comparées des ressources de la ZEE avec celles du Pacifique Sud ou du Pacifique tout entier devront être faites régulièrement en relation avec les résultats de diverses réunions scientifiques sur le sujet. C'est le cas d'une réunion World Bigeye Meeting, tenue à la fin de l'année 1996 à l'IATTC.

L'Agence des pêches du Forum a permis le recensement des ressources halieutiques. La convention de Nauru, signée en 1982, permet aux pays concernés de bénéficier des informations statistiques.

Un programme de recherche et de développement dans le domaine des ressources halieutiques et de l'optimisation de l'exploitation des ressources en crevettes du plateau continental guyano-brésilien a également été soutenu dans la région caraïbe.

Le projet thonier régional dans l'Océan Indien, mis en place en 1986 pour le développement et l'organisation de la pêche au thon entre les membres de la Commission de l'Océan Indien (COI) et qui s'est achevé en 1990, a connu un certain succès. Malgré l'absence des Seychelles, les objectifs fixés ont été atteints : ce projet a permis d'élaborer un système de recueil et de traitement des données statistiques sur les ressources thonières régionales par l'affrètement d'un thonier senneur régional, de former des marins pêcheurs, des techniciens et des chercheurs à de nouvelles techniques de pêche dans la région. Des expériences de pêche à la palangre ont été menées.

La réussite reconnue a induit l'élaboration d'un second projet, auquel les Seychelles souhaiteraient participer.

### **1.3 Quelques données sur les ressources halieutiques peuvent être prudemment avancées**

Outre les difficultés à disposer de données fiables, la communauté scientifique est divisée sur la question des ressources pêchables. Avec des

précautions, on peut avancer les données suivantes concernant les potentiels de prises annuelles.

A la Réunion, les possibilités de pêche sont estimées à 10 000 tonnes/an. Les captures officielles avoisinent 1800 tonnes, alors que les captures réelles pourraient atteindre 3000 tonnes en fait.

En Polynésie Française, la ressource pêchable est estimée par l'ORSTOM et l'IFREMER à 10 000 tonnes pour les thons de profondeur et à environ 35 000 tonnes/an pour les stocks de surface pour l'ensemble de la ZEE, avec des zones de forte présence dans les eaux de l'archipel des Marquises pour le thon. Actuellement, la pêche totale, artisanale et industrielle, le plus souvent étrangère, doit avoisiner 10 000 tonnes par an.

En Nouvelle-Calédonie, 20 à 25 000 tonnes/an seraient disponibles, alors qu'il n'en est prélevé pour l'instant que 3000 tonnes, y compris les prises dans le lagon.

Dans les T.A.A.F., les données sont mal connues et deux campagnes scientifiques ont été menées à Kerguelen et à Crozet, par six palangriers japonais, pour définir les stocks. C'est en outre le Museum national d'histoire naturelle qui est en charge de la gestion de cette ressource.

## **2. L'activité de pêche se caractérise par une médiocre exploitation de la ressource disponible**

### **2.1 Partout s'opposent une pêche artisanale majoritaire et peu rémunératrice et une pêche industrielle anecdotique**

#### **2.1.1 La pêche artisanale domine**

Les populations d'outre-mer ont délaissé la mer, la pêche artisanale y occupe une place prépondérante par rapport aux autres types de pêche. La pêche artisanale est avant tout une pêche qui exploite les zones côtières. Elle est le fait de pêcheurs le plus souvent non-déclarés et pluri-actifs. Cette pêche est destinée à la consommation personnelle ou locale.

En Nouvelle-Calédonie, la pêche est surtout une pêche de proximité. La pêche artisanale occupe une place plus importante que la pêche industrielle. En 1994, sur 330 navires destinés à la pêche professionnelle, seulement 8 d'entre eux étaient consacrés à la pêche au large, tandis que 15 étaient destinés à la pêche côtière et 307 à la pêche lagonaire.

En Polynésie Française, on comptait, au recensement de 1988, 1659 pêcheurs, auxquels il faut ajouter 3000 pêcheurs lagonaire (chiffre de 1993). 10 000 personnes vivent effectivement de la pêche, soit 5% de la population. La pêche côtière regroupe 272 pêcheurs et produit 1000 tonnes de poissons. La pêche des poissons lagonaire sur le plan social, économique et culturel, est très importante. Il s'agit d'une pêche de subsistance dont les surplus sont vendus au marché et dont la production est difficile à estimer : elle serait de 4000 tonnes par an. Elle pose de nombreux problèmes, notamment la contamination des poissons par la ciguatera, algue toxique, mais également l'impact des engins de pêche sur les récifs coralliens. Cette pêche s'oppose à la pêche récréative, avec laquelle elle est en conflit, et qui fait échapper une partie importante de la production au circuit de commercialisation traditionnel.

Les pêcheurs déclarés, qui vendent leur production sur le marché local, par le biais de circuits de commercialisation informels et inorganisés et pour lesquels les statistiques sont peu nombreuses et peu fiables, bénéficient d'aides importantes. Par exemple, la modernisation de la pêche artisanale à la Réunion s'est faite en partie grâce au Conseil Général et en Guyane, la pêche artisanale est inscrite au DOCUP.

### 2.1.2 La pêche hauturière est peu pratiquée

Outre-mer, ce type de pêche n'est même pas partout pratiqué. Ainsi, dans les Antilles françaises, le secteur de la pêche reste très artisanal, et cette tendance est probablement confortée par la faible superficie de la ZEE. La grande pêche nécessite de longues campagnes et n'attire pas les populations locales, même si quelques marins pratiquent ce qui est appelé la pêche « à Miquelon ».

A Wallis-et-Futuna, dont la ZEE est de 270 000 km<sup>2</sup>, la pêche est artisanale et se pratique à l'intérieur du lagon. A l'extérieur de la barrière de corail, les eaux sont poissonneuses, mais les ressources ne sont pas réellement exploitées. Pour favoriser le développement de cette filière, trois actions ont été entreprises : l'une concerne la formation des hommes, l'autre l'installation de Dispositifs de Concentration du Poisson (DCP) avec la participation financière du FED, la troisième la construction de bateaux à fonds plats dans un atelier public pour lequel l'assemblée territoriale a pris des dispositions pour maintenir son soutien à cette activité.

En Polynésie Française, à la pêche à l'intérieur des atolls s'oppose la pêche hauturière, pratiquée par les Coréens, moyennant le versement de droits de pêche dans le cadre d'accords renégociés régulièrement. Cette production oscille entre 1800 et 5000 tonnes par an.

Parallèlement se développe une pêche hauturière semi-industrielle polynésienne, avec des bateaux de 16 à 17 mètres. La pêche de surface au thon germon est passée de 500 tonnes en 1991 à 1745 tonnes en 1995. La production de la pêche profonde à la palangre s'élève à 900 tonnes de bonite, thon jaune et coryphène.

Cette pêche polynésienne a une production totale estimée de 2645 tonnes, soit autant que la production coréenne.

Les efforts des pouvoirs publics pour la constitution d'une flottille de pêche ont convergé avec ceux du secteur privé, qui a largement tiré parti des mesures de défiscalisation métropolitaines. Le Territoire, dans le cadre d'un projet partenarial avec l'Etat et l'Union européenne, a mis en oeuvre un programme de structuration et de modernisation de la pêche. Dans ce cadre, la mise en service d'un navire-école équipé de matériel de haute technologie a permis de dispenser un cycle de formation des hommes, de haut niveau.

La pêche en haute mer en Nouvelle-Calédonie s'effectue à la palangre. Seulement trois armements néo-calédoniens pêchent actuellement dans cette zone, avec 8 palangriers et n'employant que 45 marins.

La multiplication souhaitée des armements se trouve entravée par le fait qu'il n'y a pas, en Nouvelle-Calédonie, de tradition maritime hauturière, et en raison de l'appréhension à effectuer de lourds investissements pour satisfaire à la demande d'un marché local étroit et à celle d'hypothétiques marchés d'exportation éloignés et très concurrentiels.

Les orientations suivantes pourraient être mises en avant pour assurer le développement de la pêche industrielle : accroître le nombre d'armateurs néo-calédoniens, structurer la profession dans une organisation professionnelle, développer la main-d'oeuvre qualifiée, construire d'autres infrastructures portuaires, utiliser la formule de partenariats régionaux (par exemple avec les Fidjiens), assurer une meilleure organisation de la filière de commercialisation et de distribution des prises. Parallèlement à cela, il serait également bienvenu de faciliter sur le territoire le développement d'un secteur agro-alimentaire métropolitain, lié à la pêche ou à la conserverie.

Dans l'Atlantique Nord-Ouest, la raréfaction de la ressource et la forte réduction des quotas alloués par l'OPANO ont entraîné la quasi-disparition de la fréquentation du port de Saint-Pierre par les chalutiers étrangers. La pêche industrielle est aussi en déclin dans cette collectivité depuis 1992, date à laquelle a commencé la crise avec le Canada. Les pouvoirs publics ont mis en place un dispositif d'aides à l'entreprise Interpêche, privée de matière première. Une convention du Fonds National pour l'Emploi (FNE) a permis de prendre en charge les salaires à partir du 15 septembre 1992, puis du 1<sup>er</sup> août 1993 au 31 août 1994, une convention de congé de conversion a été signée. A la fin de l'année 1993, un projet de restructuration industrielle et financière de l'entreprise a été mise en oeuvre. Aujourd'hui, ses activités consistent à traiter du poisson russe importé, ce qui se révèle jusqu'alors un relatif échec.

On peut être amené à remettre en question la pertinence de la politique menée, alors que les perspectives concernant la pêche autour de Saint-Pierre-et-Miquelon sont inexistantes et qu'elles appartiennent au passé. Depuis le début du différend avec le Canada en 1992, le soutien financier de l'Etat et de la Collectivité Territoriale s'est élevé à 145 millions de francs (jusqu'à décembre 1995).

Il apparaît au terme de cet examen rapide que les ressources disponibles ne sont pas mises en valeur comme elles pourraient l'être. Ainsi, malgré l'activité des armements étrangers, les prises des pêcheurs français pourraient être bien supérieures à ce qu'elles sont aujourd'hui. Par exemple, la ZEE calédonienne dispose de ressources telles que, selon les experts, les prises annuelles pourraient être de l'ordre de 25 000 tonnes par an, sans porter préjudice au renouvellement des stocks.

Cette inadéquation entre le niveau de la ressource, celui des prises et celui des volumes d'importations de poissons effectuées pour satisfaire les besoins des populations locales ne pourrait-elle pas être résolue par une meilleure mise en valeur des ressources halieutiques disponibles ? Ce serait une voie possible de développement autocentré de ces collectivités.

## **2.2 La France délègue l'exploitation d'une grande partie de ses ressources halieutiques à des pêcheurs étrangers**

La ZEE de Clipperton est riche en thonidés. Les navires américains et mexicains y pratiquent la pêche thonière sans bourse délier. On estime de 20 000 à 30 000 tonnes leurs prises actuelles.

Des licences de pêche sont négociées avec des pays étrangers, contre redevance parfois, versée par les armateurs étrangers, mais dont la valeur est sans commune mesure avec le bénéfice qu'ils retirent de la pêche pratiquée. L'exemple le plus frappant de cette incapacité française à exploiter ses richesses est celui de la pêche guyanaise, toute entière aux mains d'armateurs étrangers.

Au regard de l'Union européenne, DOM et PTOM ne sont pas sur un pied d'égalité. Pour les DOM, c'est l'Union européenne qui négocie les licences. Elle ne demande pas de redevance et gère finalement l'accès à la ressource des ZEE françaises. En outre, les Plans d'Orientation de la Pêche (POP) constituent des obstacles au développement de la pêche nationale. L'idée d'une départementalisation des dispositions pour le quatrième POP a été admise.

Les Pays et Territoires d'outre-mer, en revanche, peuvent être maîtres de leurs ressources de pêche.

Sur le plan national, la loi du 2 août 1984 rend la consultation des régions d'outre-mer obligatoire pour tout projet d'accord international portant sur l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques dans la ZEE de la France au large des côtes des régions d'outre-mer. Ainsi, les régions sont associées à l'exercice des compétences de l'Etat en matière de mise en valeur des ressources de la mer.

Conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi portant statut d'autonomie de la Polynésie Française : « Le territoire réglemente et exerce le droit d'exploration et le droit d'exploitation des ressources naturelles biologiques et non biologiques des eaux intérieures, dont les rades et les lagons, du sol, du sous-sol et des eaux surjacentes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive dans le respect des engagements internationaux et sous réserve des compétences de l'Etat mentionnées à l'article 6 ».

Les accords conclus le plus récemment sont les suivants :

Pour la période du 12 août 1996 au 11 août 1997, le Japon a conclu un accord avec le Gouvernement français pour pêcher dans la ZEE calédonienne. Les prises autorisées s'élèvent à 1500 tonnes, le nombre maximum de navires est de 20, chacun équipé d'une balise de localisation. Il ne doit pas y avoir plus de 15 navires présents simultanément dans la zone. La redevance payée contre ce droit de pêche s'élève à 2,265 millions de francs. Ce montant comprend une part forfaitaire de 1,246 millions de francs pour 11 navires. Les navires supplémentaires acquittent une redevance de 113 280 francs par navire. En outre, la pêche n'est pas autorisée pour les palangriers à l'intérieur d'une zone définie par ses coordonnées longitudinale et latitudinale.

A la demande des autorités françaises compétentes, des dispositions prévoient la présence à bord des navires japonais d'observateurs français. Les navires sont tenus de communiquer tous les deux jours leur position aux autorités françaises, ainsi qu'une fois par mois des statistiques relatives au volume de leurs prises. Les Japonais ont par ailleurs l'obligation de transborder leurs pêches à Nouméa.

En Polynésie Française, afin de développer la flottille locale, le Territoire a entrepris de diminuer progressivement le nombre d'armements autorisés à fréquenter les eaux territoriales, tout en maintenant les redevances à un niveau élevé. Les accords de pêche sont limités aux seuls armements coréens. Pour la campagne 1995-1996, 48 navires sont autorisés à pêcher, le tonnage maximal est de 2250 tonnes, tous les bateaux doivent être équipés de balises de positionnement satellitaire, permettant de connaître à tout moment leur zone de pêche.

Mais un accord a été conclu avec les Coréens les autorisant à pêcher dans les eaux des ZEE de Polynésie Française et de Wallis-et-Futuna, pour la période du 1<sup>er</sup> octobre 1996 au 30 septembre 1997. En Polynésie Française, 64 palangriers sont autorisés à capturer 3100 tonnes de poissons, sous réserve d'acquitter un droit de pêche d'un montant total de 8,252 millions de francs, avec 64 palangriers au maximum. A Wallis-et-Futuna, 7 palangriers sont autorisés à pêcher 350 tonnes de poissons, le montant de la redevance est fixé à 850 000 francs.

La question de la délivrance aux navires taiwanais de licences de pêche dans les ZEE françaises de la zone Sud de l'Océan Indien soulève quelques problèmes. Alors que la CCI de la Réunion est favorable à la reconnaissance de droits de pêche aux Taiwanais, afin de garantir la bonne utilisation des équipements portuaires et l'emploi de ses personnels, le Comité Régional des Pêches, soutenu par le Conseil Général, s'oppose à une telle prise de position. Cette opposition s'inspire des craintes des pêcheurs locaux de ne plus trouver de débouché à leur propre production. C'est surtout la prise de conscience de la nécessité de la maîtrise des ressources halieutiques qui motive ce refus.

Si l'exploitation par des armements étrangers des zones de pêche françaises n'a pas de conséquences néfastes sur les potentialités de développement de la pêche locale, on constate néanmoins que les conditions qui assortissent les accords ne sont pas à l'avantage des français, qui autorisent l'accès à leurs zones de pêche. Les redevances sont peu élevées, quand elles existent.

### **2.3 L'exercice de la souveraineté sur l'exploitation des ressources de la ZEE**

La surveillance des zones de pêche, qui constitue un élément important de l'affirmation de la souveraineté, apparaît comme un point faible dans le dispositif de protection du patrimoine halieutique français. En effet, ces zones sont souvent soumises à des pratiques de pêche illégale, contre lesquelles les moyens mis en oeuvre sont inadaptés et très insuffisants. La Direction Départementale des Affaires Maritimes (DDAM) de la Réunion, à titre d'exemple, ne dispose d'aucun moyen de surveillance des ZEE.

L'argument souvent avancé par la Marine Nationale consiste à dire que la défense de la souveraineté nationale dépend du niveau d'atteinte qu'elle subit. Or, l'exploitation illégale voire les pillages des ressources halieutiques leur semble être un objet mineur.

Certes, la surveillance des bateaux de pêche coréens dans la ZEE polynésienne est exemplaire : l'utilisation du système des balises Argos permet de suivre chaque détenteur de licence et de connaître son temps d'activité dans la zone. Les informations sont transmises à l'EVAAM, qui les centralise. Mais, la surveillance n'est pas la même partout.

La pêche illégale est très fréquente dans les eaux guyanaises, où ont lieu de très fréquentes incursions surinamiennes et brésiliennes. A l'est du pays, un stock de langoustes serait pêché illégalement par des pêcheurs ayant obtenu des licences du Surinam, qui en accorde trop par rapport aux ressources disponibles, ce qui entraîne l'incursion dans la ZEE française des pêcheurs lésés. De plus, les moyens de surveillance mis en oeuvre sont insuffisants, ils donnent la possibilité aux bateaux de sortir très facilement et très rapidement de la ZEE et de se soustraire ainsi au contrôle.

Il semble que les contrôles des quantités de prises effectuées sous quotas par les pêcheurs étrangers ne soient pas toujours suffisants.

Dans les eaux de Crozet, la pêche illégale déjà ancienne, a été particulièrement évoquée cette année. Elle concerne la légine. En 1994, une première mise en garde contre cette pratique avait été faite. On affecta un

navire à la surveillance de la zone, qui fut, pendant un an, en carénage, sans qu'un navire de remplacement n'ait été prévu. De novembre 1996 à avril 1997, 30 000 tonnes de poissons auraient été pêchées, ce qui équivaut à 5 ans d'activité des deux armateurs français qui exploitent légalement cette ressource. Les prélèvements ont été effectués par 27 navires et au même moment dans la même zone. Les sanctions insuffisantes imposées aux navires arraisonnés, qui consistaient en une amende de 15 000 francs, ont été revues à la hausse. L'amende est aujourd'hui de 500 000 francs. Le manque à gagner est considérable, quand on sait que le poisson est vendu à 3 dollars le kilo. Pour remédier à cette situation, la Marine Nationale a déplacé deux gros bâtiments.

Outre le manque à gagner, la pêche illégale entraîne un problème de gestion de la ressource. Les prévisions effectuées par les scientifiques du Museum National d'Histoire Naturelle perdent toute pertinence, dès lors que les prélèvements sur la ressource sont incontrôlés.

### **3. Certaines activités halieutiques outre-mer sont néanmoins remarquables et prometteuses**

Les ZEE de l'outre-mer recèlent certaines ressources mises en valeur par des armements métropolitains, et dont l'exploitation est source de bénéfices non négligeables. En outre, les milieux insulaires tropicaux sont le support de productions marines importantes.

#### **3.1 La crevette guyanaise**

Selon l'IFREMER, les ressources halieutiques de la Guyane sont importantes mais mal mises en valeur. Faute d'un savoir-faire local, la Guyane ne gère pas elle-même sa production halieutique et en est réduite à une économie de comptoir. Toute la production est débarquée et, pour sa plus grande partie, immédiatement exportée sans retombées économiques significatives. En effet, plus de 3700 tonnes ont été exportées en 1996, pour un montant de 174,9 millions de francs. La pêche est dominée par la maîtrise professionnelle d'étrangers, (les ressortissants du Guyana monopolisent la pêche industrielle à la crevette), même si les armements sont métropolitains. Le nombre de

licences et le TAC de 4.000 tonnes de crevettes sont fixés par l'Union européenne. Les Vénézuéliens occupent le créneau de la pêche des poissons rouges (vivaneaux et mérours). Des bateaux utilisant 48 licences viennent pêcher dans les eaux communautaires directement depuis le Venezuela. Ces licences sont gratuites mais ils sont tenus de débarquer 75 % de leur pêche chez des négociants avec lesquels ils ont passé des contrats. Les Brésiliens, Surinamais, Haïtiens occupent la pêche dite côtière sur les 350 km du littoral.

La richesse que constitue cette ressource est avérée et, depuis 1985, un total annuel de capture est défini, afin de garantir le renouvellement des espèces crevettières. Un nombre limité de licences est délivré chaque année par le Préfet de Région. Mais des pillages nombreux, déjà évoqués, permettent de douter de la pertinence de cette politique.

Enfin, on peut faire état d'une certaine inertie des exploitants. Ils s'opposent fortement à la pénétration de leur secteur. En effet, tout le secteur primaire de la Guyane vit sur des subventions d'Etat et des aides communautaires. Dans le cadre du POSEIDOM tout armateur obtient un écu par kilo de crevettes débarqué et commercialisé vers les pays européens.

### 3.2 La pêche dans les mers australes

La COMATA, filiale du groupe Intermarché et la SAPMER sont les deux compagnies françaises qui pêchent dans les mers australes. La pêche pratiquée est celle de la légine<sup>1</sup>, poisson très apprécié sur le marché japonais. Le port d'attache de la COMATA est celui de la Pointe des Galets à la Réunion. C'est là qu'elle fait ses transbordements. Chaque année, la COMATA y dépense entre 1,5 et 2 millions de francs pour l'entretien du navire. La Réunion n'est rien de plus qu'une base et les carences de son équipement ont été évoquées : par exemple, il n'y a qu'une seule prise pour l'alimentation en courant de terre, ce qui oblige les navires à attendre leur tour, parfois très longtemps. Par rapport à Port-Louis, sur l'île Maurice, le port de la Réunion apparaît sous-équipé. D'autre part, il n'y a pas de cale sèche suffisamment grande à la Réunion, ce qui explique que le carénage se pratique à Madagascar. Les coûts des passages portuaires et les prix des

---

<sup>1</sup> *Toothfish en anglais.*

carburants dissuadent les armateurs d'y débarquer les produits de leur pêche. Enfin, les tarifs de conservation dans les équipements de la chaîne du froid sont inabordables. Au cours des auditions, les conditions d'accueil ont été évoquées, en termes souvent réservés. La Réunion, pratiquant des tarifs particulièrement dissuasifs d'installation des fonctions de commercialisation et de traitement des produits de la pêche, a conduit les professionnels à acheminer vers la métropole leurs produits pour en assurer la transformation et la valorisation.

L'expédition de la légine se fait en containers réfrigérés. Sur le marché japonais, le filet se vend entre 4 et 6 dollars le kilo ; sur le marché européen, les prix sont nettement inférieurs, au maximum de 4 dollars, auxquels il faut ajouter les frais de transport.

Sur Kerguelen, la COMATA a un quota de 1950 tonnes et la SAPMER un quota de 1550 tonnes, les deux palangriers ukrainiens un quota de 1000 tonnes, pour lequel ils paient une redevance de 3 millions de francs. Pour la surveillance des quotas, des contrôleurs sont en permanence à bord des navires français.

L'armement SAPMER pêche également la langouste autour de Saint-Paul et Amsterdam. Cette ressource est très difficile à gérer mais produit une valeur ajoutée intéressante. On estime que 400 à 500 tonnes peuvent y être pêchées dans des conditions d'exploitation régulière. En 1995-1996, 420 étaient autorisées ; en 1996-1997, seulement 340 tonnes pouvaient être pêchées. Cette pêche fait également l'objet de prélèvements illégaux, dont les plus importants ont eu lieu en 1971-1972 et en 1986-1987. Depuis, les stocks se reconstituent mais les conditions de survie de cette pêche sont subordonnées à l'exploitation par un seul navire. A cette condition, la ressource peut être stable. La vitesse de croissance de la langouste est très lente.

### **3.3 La filière thon devrait se développer**

Les ressources thonières et les ressources profondes dans l'Océan Indien, vont être mises en valeur économiquement. Mais, toute l'activité thonière française de l'Océan Indien passe par les Seychelles, qui est le port le plus facilement accessible depuis les zones de pêche. La compagnie Viking, qui pêche le thon et l'espadon autour de la Réunion, envisage d'étendre sa zone

- La mise en valeur de la ZEE des DOM-TOM -

de pêche et passera un contrat avec les Seychelles, à moins que les négociations engagées avec Mayotte portent leurs fruits. Pour l'instant, aucun thonier français ne fait escale à Mayotte, car l'accueil y est déplorable. Les professions nécessaires n'y sont pas représentées. Ici aussi, la question de la formation professionnelle est posée avec acuité.

Dans la mesure où la France est importatrice de thon, alors qu'elle pourrait mettre en valeur cette ressource, la perspective de développement de cette filière constitue un enjeu important, à ne pas négliger.

### 3.4 Aquaculture et perliculture

En Polynésie Française, les lagons des îles hautes comme ceux des atolls ont toujours été exploités dans le cadre de cueillettes et de pêches familiales. Aujourd'hui, l'essentiel de la production de crustacés est assuré par des fermes aquacoles privées. Le tableau retrace la production des quatre dernières années et la confronte au volume des importations.

Evolution de la production locale et des importations de crustacés en Polynésie Française.

(en kilogrammes)

	1993	1994	1995	1996	Variations 1996/1995
Production locale de crevettes	57 333	60 487	52 226	54 314	4,0%
Production locale de chevrettes	8 227	7 714	6 000	3 200	- 46,7%
Importations	179 834	156 972	234 920	176 938	- 24,7%
Total	245 394	225 173	293 146	234 452	- 20,0%

Source : IEOM (EVAAM).

Les élevages de chevrettes sont confrontés à un problème de mortalité, qui explique la chute de la production. D'autre part, on constate que les importations sont, selon les années, deux à trois fois supérieures à la production locale. On peut en déduire que l'offre locale ne suffit pas à la demande. En outre, les perspectives de développement de cette activité semblent limitées car peu de sites sont adaptés, sur le territoire, à l'élevage de crustacés.

En Nouvelle-Calédonie, l'aquaculture s'articule autour de la production et de la commercialisation d'un type de crevette de haute qualité (la crevette des pénéides stylirostris). Ce type de production a été entrepris à titre expérimental en 1981 avec l'appui de l'IFREMER. En 1994, dans un but de rationalisation de la production, la SOPAC a été créée, qui regroupe tous les producteurs sauf un. La province du Nord a connu une très forte progression de sa production crevettière depuis le début de la décennie 1990, alors que cette activité se limitait jusqu'alors au sud de l'île.

Depuis 1990, la production a augmenté de près de 80%.

	1990	1992	1993	1994	1995	1996	Variations 1996/1990
Production de crevettes de mer	540	734	632	691	878	964	78,5%

La production calédonienne a été aussi victime d'un problème de mortalité, qui a entraîné une diminution de son volume. En outre, si l'aquaculture de crevettes est une activité qui porte ses fruits, les difficultés ne sont pas absentes, qui la rendent fragile. La crevette calédonienne est aux prises avec une insuffisante compétitivité, un faible taux de survie de la production, une offre insuffisante face à la demande, un endettement financier élevé des entreprises aquacoles. Pour que l'activité progresse, il faudrait en réduire les coûts, atténuer les problèmes du syndrome 93 (mortalité) et miser sur l'excellente qualité du produit.

En effet, l'étroitesse du marché local exige qu'une partie de la production soit exportée. Or, la Chine, la Thaïlande, l'Indonésie et l'Equateur, qui sont les principaux pays producteurs de crevettes d'aquaculture, ont des coûts et disposent de quantités sans comparaison avec la production néo-calédonienne. Cette concurrence sévère ne peut être négligée.

Bien que fournissant une production dont la valeur contribue à améliorer la balance des comptes, les élevages de crustacés n'ont qu'une importance locale et leur avenir se trouve pour l'instant bloqué par les concurrences de l'Amérique du Sud (Equateur) et surtout du Sud-Est asiatique et de l'Extrême-Orient (Chine continentale et Taïwan, Thaïlande, Philippines et Indonésie).

La perliculture, qui a connu en Polynésie Française un essor important, alimente le premier poste d'exportations du Territoire. La production exportée est passée de 206 kg en 1985 à 5100 kg en 1996 et de 1,4 à 14,7 milliards de francs CFP au cours de la même période. La perliculture permet à la Polynésie de couvrir 3% de ses importations.

Le seul véritable impact de la perliculture ayant une signification à l'échelle du territoire se localise aux Tuamotu-Gambier où cette activité a pu prendre le relais de la plongée de la nacre.

L'essentiel de l'activité économique est dans les mains d'une dizaine de sociétés privées disposant d'importantes infrastructures. A côté d'entrepreneurs venus de métropole, ce sont de plus en plus des Tahitiens d'origine chinoise qui s'imposent par leurs capacités financières et leur gestion.

Le secteur perlier polynésien se trouve limité par le contrôle encore tout puissant des professionnels japonais tolérant cette production en raison de sa marginalité (moins de 1% du marché). Les perspectives sont préoccupantes en raison de l'existence de maladies bactériologiques et du développement d'une concurrence de nouveaux producteurs du Sud-Est asiatique (Philippines, Thaïlande, Birmanie).

En outre, certains problèmes se posent, comme la baisse des cours, de la qualité ainsi que la gestion des lagons. En effet, l'installation de nouvelles fermes ne tient pas compte de la capacité trophique des lagons, les rejets sont à l'origine d'une sédimentation importante, les cheptels sont touchés par des épizooties, dues à la monoproduction.

Des pistes de recherche ont été lancées pour élever d'autres espèces d'huîtres perlières.

L'aquaculture et la perliculture, bien que faisant figure d'activités dynamiques à l'échelle d'un territoire, ne semblent pas permettre de rétablir l'équilibre économique des collectivités d'outre-mer qu'elles concernent. La pêche dans son ensemble, en fait, même si elle connaît une forte progression dans le futur, devra trouver des marchés. Elle ne peut pas compter sur l'exiguïté des marchés locaux. A cet effet, certaines études sont menées,

notamment par la société Cofrêpêche. L'existence d'une ressource non négligeable, parfois originale et peu exploitée, permet-elle d'envisager que l'outre-mer se spécialise sur certains créneaux de pêche ? Certains progrès sont envisageables, mais il faut prendre en compte les contraintes insulaires de l'outre-mer, qui font douter de la compétitivité des productions locales et invitent à relativiser la notion d'un développement très important.



## Conclusion

En termes maritimes, les DOM-TOM constituent pour la France un potentiel le plus souvent mal mis en valeur. Les atouts que représentent l'existence de points d'appui portuaires éloignés et insérés dans des environnements extra-européens, le caractère insulaire et tropical des principaux territoires, la possibilité d'exercer sa souveraineté sur des espaces marins étendus et parfois riches ne sont que modestement exploités.

En outre, la France n'a plus de stratégie visible pour son outre-mer, sinon une forme de désengagement qui, néanmoins, ne se traduit pas en termes financiers. Les dépenses en faveur des infrastructures portuaires, du développement du tourisme, des métiers de la pêche n'ont cessé d'augmenter et ne se traduisent pas toujours par des progrès à la mesure des sommes engagées. On assiste, en d'autres termes, à une stratégie du désengagement. Elle consiste à prôner et à soutenir l'intégration des DOM-TOM dans leurs régions respectives, sans en avoir mesuré pleinement les conséquences. Les DOM-TOM sont profondément attachés à la France. On peut donc s'interroger sur la pertinence de la politique consistant à les inscrire, notamment par les politiques maritimes, dans leurs environnements régionaux.

De la même manière, si l'avenir des DOM-TOM passe par des liens avec la France, la question de l'intégration des ces territoires et de ces populations dans le territoire de la République doit être posée, la complémentarité et l'échange avec la métropole doivent être organisés.

Les contraintes et les richesses maritimes et insulaires sont à l'origine de la mise en oeuvre de politiques publiques nombreuses, à la mesure de l'héritage historique et de la superficie maritime dont la France dispose grâce à son outre-mer. Aux enjeux essentiellement économiques, sur lesquels s'est

appuyée jusqu'à présent l'évaluation des politiques publiques maritimes, il faut ajouter les enjeux stratégiques, géopolitiques, qui contrairement aux précédents, ressortent du qualitatif et non du quantitatif. Ces enjeux géopolitiques ne peuvent se définir qu'en fonction d'un projet politique, et n'ont de sens qu'en fonction de la politique promue dans les zones géographiques concernées.

D'un strict point de vue de déploiement de moyens militaires, il ne faut pas négliger le fait que, même s'il n'existe pas de menace pesant sur telle ou telle zone, les missions de la Marine Nationale, dans le Pacifique par exemple, servent à asseoir la souveraineté française, à assurer la défense maritime des territoires et la police dans les Zones Economiques Exclusives, à affirmer une présence et à effectuer les traditionnelles missions de service public (information nautique, secours maritime).

L'appartenance de la France à ces organisations de coopération régionale lui assure un rayonnement culturel et politique que l'échelle européenne ne lui fournit pas. S'en exclure risquerait de la marginaliser dans les environnements régionaux concernés, alors qu'elle n'y est déjà pas souvent en position dominante dans le domaine maritime.