

N° 81

— —

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XXII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Rodolphe DÉsirÉ,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 et 79 (annexe n°11) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
<hr/>	
CHAPITRE PREMIER : LA SITUATION ÉCONOMIQUE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER EN 1994	7
<hr/>	
I. LES INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX REFLÈTENT LA PERSISTANCE D'UNE SITUATION ÉCONOMIQUE DIFFICILE	7
A. LES PRIX ET LES SALAIRES	8
1. Les prix	8
2. Les salaires	8
B. L'EMPLOI	9
1. Une situation conjoncturelle dégradée	9
2. L'essoufflement de la politique de l'emploi	10
3. Les caractéristiques structurelles du marché de l'emploi ...	11
C. L'ÉVOLUTION DU REVENU MINIMUM D'INSERTION	12
II. LES PRINCIPAUX SECTEURS D'ACTIVITÉ	13
A. L'AGRICULTURE ET LA PÊCHE	13
1. La filière canne-sucre-rhum	13
2. La banane	15
3. Les autres productions du secteur	16
B. L'INDUSTRIE ET L'ARTISANAT	18
1. Le bâtiment et travaux publics	18
2. Les autres secteurs	20

	Pages
C. LE TOURISME ET LES SERVICES	21
1. Le tourisme	21
2. La distribution	22
<hr/>	
CHAPITRE II : LA POLITIQUE NATIONALE À L'ÉGARD DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER EN 1994	25
<hr/>	
I. LES MESURES FINANCIÈRES ET FISCALES	25
A. L'APPLICATION DES MESURES DE DÉFISCALISATION ...	25
B. LE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES	27
C. LES DISPOSITIONS FISCALES CONTENUES DANS LA LOI DU 25 JUILLET 1994	30
D. LA POLITIQUE DU CRÉDIT	31
II. LES MESURES SOCIALES CONTENUES DANS LA LOI DU 25 JUILLET 1994	33
III. LES CONTRATS DE PLAN	34
IV. LA DESSERTE AÉRIENNE ET MARITIME	36
A. LES TRANSPORTS AÉRIENS	36
B. LES TRANSPORTS MARITIMES	37
<hr/>	
CHAPITRE III : LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE MER	41
<hr/>	
I. LA POLITIQUE STRUCTURELLE DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE MER	42
A. LE PROGRAMME POSEIDOM	42
B. LES FONDS STRUCTURELS EN FAVEUR DES DOM	43
1. Un doublement des montants financiers communautaires alloués aux DOM	43
2. Une amélioration des règles de gestion de ces crédits	44
C. LES PROGRAMMES D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE	45

	Pages
II. LA PRISE EN COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER PAR L'UNION EUROPÉENNE	46
A. LA MISE EN OEUVRE CONTESTÉE DE L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHÉ DE LA BANANE	46
B. L'AVENIR INCERTAIN DE L'OCTROI DE MER	49
<hr/>	
CHAPITRE IV : LA COOPÉRATION RÉGIONALE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	51
<hr/>	
I. LA COOPÉRATION RÉGIONALE DANS L'OCÉAN INDIEN	52
II. LA COOPÉRATION RÉGIONALE DANS LES CARAÏBES	53
CONCLUSION	54

INTRODUCTION

Avec 2,447 milliards de francs, le projet de budget des DOM-TOM est en progression de 7,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1994.

Les dépenses ordinaires, qui représentent 1,363 milliard de francs soit 55,7 % du total connaissent une vive augmentation par rapport à 1994 (+ 15 %), due en majeure partie à une mesure de transfert du titre IV (Interventions publiques) en provenance du Ministère du Travail et portant sur 124 millions de francs. A structure constante, l'augmentation globale des crédits est ramenée à 2,3 %.

Les dépenses en capital sont reconduites en crédit de paiement (-0,2 %) et diminuent en autorisations de programme (-9,6 %), avec 1,084 milliards de francs (soit 44,3 % du total).

Cette diminution est en grande partie imputable :

- à la régression importante des investissements exécutés par l'Etat (- 40 % en autorisations de programme, avec 38 millions de francs contre 64,3 millions de francs en 1994) ;

- à la baisse sensible des crédits du FIDOM avec - 13 % en crédits de paiement (437,8 millions de francs contre 503,5 millions de francs) et - 18 % en autorisation de programme (442 millions de francs contre 560 millions de francs).

Cette dernière diminution est d'autant plus regrettable que l'effort communautaire en faveur des DOM a été notablement accru avec le doublement des fonds structurels pour 1994-1998.

Au-delà cependant de l'analyse des crédits, votre rapporteur pour avis constate l'absence persistante d'une politique structurelle en faveur de l'Outre-mer.

L'effort budgétaire est certes indéniable. Tous ministères confondus, l'effort budgétaire et financier de l'Etat s'élève pour 1994 à plus de 41 milliards de francs.

Il convient cependant de relativiser cet effort, les transferts publics reçus repartant toujours et parfois même pour un montant supérieur vers l'extérieur sous forme de transferts commerciaux.

Ainsi que le notait le rapport du Conseil économique et social de 1987, «le^s capitaux ainsi reçus ne font que glisser sur les économies locales».

L'économie des DOM est le résultat de la combinaison des handicaps de ces sociétés et de la solidarité nationale dont ils bénéficient. La transformation de l'Outre-mer, voire -soyons audacieux- son décollage économique, ne peut plus être satisfaite par des aides et des crédits spécifiques, alors que le problème principal de l'économie de ces régions est structurel.

L'élaboration d'une stratégie cohérente de développement se fait encore attendre. Faute d'une loi d'orientation sur le développement économique, la loi du 25 juillet 1994, attendue et nécessaire, n'a cependant constitué qu'une réponse pragmatique et ponctuelle à un problème global. Une loi de programme permettrait davantage la conclusion d'un nouveau «pacte social», à condition qu'un audit préalable définisse les besoins réels des DOM, clarifie les rapports avec la Métropole et pose les bases d'une croissance économique durable.

*

* *

Comme les années précédentes, l'étude des principaux indicateurs économiques et sociaux et des principaux secteurs d'activité sera suivie, dans un second temps, par l'évaluation des mesures nationales et communautaires décidées en faveur des DOM, avant d'évoquer brièvement la coopération économique régionale.

CHAPITRE PREMIER

La situation économique dans les DOM en 1994

I. LES INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DANS LES DOM REFLÈTENT LA PERSISTANCE D'UNE SITUATION ÉCONOMIQUE DIFFICILE

A l'instar de la situation économique nationale, le ralentissement de l'activité des départements d'outre-mer observé depuis plusieurs années s'est amplifié en 1993, mais le plus souvent pour des raisons particulières à ces départements. En effet, la demande intérieure a été orientée à la baisse non seulement par la faiblesse de la consommation des ménages et des investissements du secteur privé mais aussi parce que les investissements des collectivités locales ne se sont pas maintenus à leur niveau antérieur en raison des difficultés financières de bon nombre d'entre elles. Ces conditions défavorables ont entraîné une nouvelle détérioration de la situation de l'emploi, notamment dans le secteur du BTP qui en a le plus pâti. Par ailleurs, certaines des principales filières apparaissent toujours plus ou moins en crise. Cependant, il est possible qu'à partir de 1994 et surtout 1995 cette situation économique s'améliore, en particulier en raison de l'impact positif des mesures prises par les collectivités locales pour redresser leurs finances et pour restaurer leurs capacités d'investissement, mais aussi en raison de la mise en oeuvre des nouveaux contrats de plan et de l'importance des aides européennes attendues.

L'impact de la crise profonde des finances publiques locales sur les économies « domiennes » a, par ailleurs, été reconnu par la Cour des Comptes, qui dans son rapport de 1994, relève qu'« on ne saurait enfin sous-estimer l'influence néfaste que la crise des finances locales exerce sur l'économie des trois départements, qu'il s'agisse des retards dans le paiement des fournisseurs ou de l'arrêt de chantiers faute de financements. Le développement économique s'en trouve ainsi

compromis, et, par voie de conséquence, l'amélioration du potentiel fiscal des collectivités qui faciliterait leur assainissement financier.

A. LE PRIX ET LES SALAIRES

1. Les prix

En glissement annuel, la progression de l'indice général des prix dans les DOM a été égal ou supérieur à celui de la Métropole. Les prix ont en effet augmenté :

- de + 3,3 % en Martinique, contre 3,9 % en 1992. L'inflation dans ce département reste la plus élevée parmi les DOM en raison principalement de la progression des prix de l'énergie et des services privés ;

- de 2,4 % à la Réunion (+ 2,8 % en 1992) ;

- de 2,4 % également en Guyane (+ 2,6 % en 1992) ;

- de 2,1 % à la Guadeloupe soit au même rythme qu'en Métropole (contre + 2,4 % en 1992).

Rappelons que l'étude comparative des prix à la consommation entre les DOM et l'agglomération parisienne pour l'année 1992, a fait apparaître un écart de prix de 5 % pour les Antilles, de 11 % pour la Réunion et de 16 % pour la Guyane.

2. Les salaires

Si la mise en oeuvre des recommandations du rapport Ripert de 1989, visant en particulier à l'alignement des salaires et des prestations sociales versées dans les DOM sur le niveau métropolitain s'est poursuivie jusqu'en janvier 1993, force est de constater qu'elle a depuis marqué le pas. On peut donc se demander si l'objectif d'alignement progressif du SMIC des DOM sur la norme nationale à compter de 1995 sera atteint.

Le dernier rattrapage s'est en effet opéré le 1er janvier 1993, date à laquelle le SMIC a été revalorisé de 3 % dans

les DOM. A cette date, l'écart entre le SMIC dans ces régions et le SMIC métropolitain a été de 10,6 %. Il ne s'est pas réduit depuis. Ainsi, les hausses du 1er juillet 1993 (+ 2,3 %) puis du 1er juillet 1994 (+ 2,1 %) ont eu lieu simultanément dans les DOM et en métropole.

En 1993, comme les années précédentes, la croissance annuelle du SMIC (+ 5,6 %) a été supérieure à celle de l'indice du prix (+ 2,4 %), ce qui a permis aux bénéficiaires de cette rémunération d'améliorer leur pouvoir d'achat.

Cette pause reflète un changement d'orientation net. Le Gouvernement actuel préfère en effet concentrer ses efforts sur la politique d'insertion -ce qui s'est traduit, dans la loi du 25 juillet 1994, par la réforme du RMI- et d'allègement du coût du travail, estimant en quelque sorte que le social ne devait pas anticiper sur les progrès de l'économie.

B. L'EMPLOI EN 1993

1. Une situation conjoncturelle dégradée

Après une hausse de 31 % en 1992, puis de 14,5 % en 1993, la situation a continué de se dégrader pour les premiers mois de 1994.

Ainsi, au mois de mars 1994, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 inscrits à l'ANPE dans les DOM s'élève à 168.393 contre 156.543 un an plus tôt, soit une évolution de 7,6 % (+ 8,1 % pour la métropole).

Aux Antilles, le chômage diminue sur un an chez les hommes et les femmes en Martinique, chez les hommes seulement en Guadeloupe. Il augmente fortement en Guyane : + 36,6 % pour l'ensemble des jeunes.

Dans les DOM, la tranche d'âge 25-49 ans -notamment les hommes- reste la plus touchée par l'aggravation du chômage. En Guyane, c'est la situation des femmes qui se dégrade le plus.

La part des chômeurs de longue durée s'est développée considérablement dans tous les DOM. Elle représente 45,3 % de l'ensemble des demandeurs contre 35,3 % en mars 1993, la hausse la plus modérée étant observée en Martinique.

Un taux égal au double de celui de la métropole (27,2 % contre 13,2 %), ainsi que l'indique le tableau ci-après, et une proportion de chômeurs de longue durée très importante (45,3 % contre 34 % en métropole) caractérisent le chômage dans les DOM. En revanche, le chômage des jeunes est d'un niveau comparable (22,2 % contre 20,8 %).

INDICATEURS DU CHOMAGE EN MARS 1994

PART DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN FIN DE MOIS DANS LA POPULATION ACTIVE

Guadeloupe	23,1 %
Martinique	22,4 %
Guyane	17,6 %
Réunion	35,6 %
DOM	27,2 %

Source : MEDETOM

2. L'essoufflement de la politique de l'emploi

Qu'elles aient été concentrées sur le chômage des jeunes, de 1982 à 1989-1990, ou sur le chômage de longue durée, à partir de 1990 puis 1992, les politiques de l'emploi ont été décevantes. La croissance du chômage n'a été freinée que de 1988 à 1990 puis a repris les années suivantes, qu'il s'agisse du chômage des jeunes ou de celui de longue durée.

Le traitement social du chômage a eu de plus pour effet d'attirer un très grand nombre de chômeurs de longue durée qui n'étaient pas au préalable inscrits à l'ANPE, particulièrement en Guyane et à la Réunion.

Certaines mesures de soutien à l'emploi ont même engendré certains effets pervers. Ainsi, les contrats emploi-solidarité ont facilité l'insertion ou la réinsertion temporaire de publics en difficulté, qui en forte proportion n'étaient pas demandeurs d'emploi. Après avoir bénéficié de la mesure, la seule issue qui se présente à eux a été, le plus souvent, l'inscription à l'ANPE, qui leur a ouvert en outre

des droits aux indemnités de chômage. Cette situation a pris une ampleur inquiétante en particulier à la Réunion.

Comme l'a reconnu le rapport à l'Assemblée nationale de notre collègue M. Raymond-Max Aubert sur le projet de loi «Perben» (1) «il est donc nécessaire de constater que les actions classiques de la politique de l'emploi se sont essouffées, du fait notamment de leur inadaptation aux caractéristiques du marché du travail et du chômage dans les départements d'outre-mer».

Le marché du travail des DOM comporte en effet certaines spécificités, relevées par l'enquête détaillée de l'ANPE de mars 1993.

3. Les caractéristiques structurelles du marché de l'emploi

Rappelons tout d'abord que les DOM connaissent une démographie très dynamique sur le long terme avec une croissance annuelle de 1,5 %, contre 0,7 % en métropole, depuis 1961. Si la transition démographique est en cours, les DOM sont devenus une terre d'immigration avec un doublement de la présence étrangère depuis 1982, population qui se concentre à 92 % en Guadeloupe et en Guyane. Enfin, la population des DOM est jeune, 37 % des habitants ont moins de 25 ans, contre 26,5 % en métropole.

En conséquence, la croissance du PIB des DOM devrait enregistrer un différentiel d'autant plus élevé par rapport à la métropole que cette croissance doit à la fois avancer au même rythme que la démographie et rattraper le retard des DOM vis-à-vis de la métropole.

Une autre conséquence de cette démographie dynamique est la configuration caractéristique du marché du travail dans les DOM :

- une forte présence de la population sur le marché du travail avec un taux d'activité élevée ;

- un chômage qui frappe plus durement par rapport à la métropole, les femmes que les hommes ;

(1) Rapport n° 1375 du 14 juin 1994.

- une prise en charge davantage par le RMI que par les allocations de chômage, le chômage suivant souvent dans ces régions une période d'inactivité, même si le traitement institutionnel du chômage paraît très différent d'un DOM à l'autre. A la Réunion, plus d'un chômeur sur trois bénéficie d'une allocation (35 %) et un sur cinq touche le RMI (20 %) ; 88 % des chômeurs sont inscrits à l'ANPE ; en Guyane, on compte 19 % d'allocataires, 16 % de Rmistes et seulement 57 % d'inscrits à l'ANPE ;

- un taux de chômage plus élevé pour les personnes sans diplôme ou peu diplômées : le marché du travail y est donc plus « sélectif » ;

- un faible taux de chômage dû au licenciement et une forte proportion de recherche de premier emploi.

C. L'ÉVOLUTION DU REVENU MINIMUM D'INSERTION EN 1993

De 1990 à 1991, on a constaté une augmentation rapide du nombre de foyers bénéficiaires et des dépenses : le nombre de bénéficiaires est passé de 91.612 en 1990 à 95.882 en 1991 pour l'ensemble des DOM et le total des prestations est passé de 1.813 millions de francs à 2.087 millions de francs.

A la différence de la métropole, les effectifs du RMI dans les DOM ont connu de fin 1992 à août 1993 une certaine stabilisation avec une progression de 2,1 % seulement en 1992 contre 6,8 % en 1991.

Cette stabilisation résulte pour une grande part de l'alignement des allocations familiales, mais aussi de l'effort important fait en matière d'insertion grâce essentiellement aux contrats emploi-solidarité.

Au 30 juin 1993, le nombre d'allocataires du RMI dans les DOM est passé à 92.000, ce qui représente une baisse de 4,2 % par rapport à fin 1992. Cependant, depuis août 1993, la croissance des effectifs du RMI a repris pour atteindre à nouveau 96.000 foyers d'allocataires fin décembre 1993.

Le montant annuel des prestations versées a amorcé une décrue en 1992 qui s'est poursuivie en 1993, en raison notamment de l'effet de l'alignement des allocations familiales sur la métropole par la loi du 31 juillet 1991 : pour le total des quatre DOM, le montant des prestations versées était en 1992 de 2.018 millions de francs, puis a

diminué en 1993 à 1.856 millions de francs, ce qui représente une baisse de l'ordre de 8 %.

En revanche, pour les deux premiers mois connus de 1994, on constate une certaine reprise de la dépense mensuelle pour les quatre DOM, supérieure à la dépense mensuelle de 1993.

L'importance prise par le RMI dans ces départements s'explique par le moindre développement économique des DOM. Le niveau des prestations familiales par rapport à la métropole.

Ce dernier facteur n'intervient cependant plus, puisque les montants des allocations familiales ont progressivement été alignés sur la métropole et sont depuis le 1er juillet 1993 d'un montant identique. Restent toutefois des différences pour certaines prestations familiales, comme le complément familial et l'allocation de parent isolé.

Dans les DOM comme en métropole, et en vue de financer des actions destinées à permettre l'insertion des bénéficiaires du RMI, les départements sont tenus d'inscrire annuellement dans leur budget un crédit au moins égal à 20 % des sommes versées par l'État au titre de l'allocation différentielle : en 1993, au total, ces inscriptions ont représenté plus de 360 millions de francs dans les DOM.

II. LES PRINCIPAUX SECTEURS D'ACTIVITÉ

A. L'AGRICULTURE ET LA PÊCHE

1. La filière canne-sucre-rhum

La campagne sucrière aux Antilles s'est révélée relativement satisfaisante en 1993 et celle de 1994 paraît bien engagée. En revanche, à la Réunion, les résultats se sont révélés médiocres. La question du prix du sucre dans le cadre européen reste encore en suspens. La production de rhum a progressé mais la consommation plafonne et les stocks s'accroissent. Par ailleurs, des menaces subsistent sur l'avenir de cette production. En effet, si depuis le 1er janvier 1993, en application d'une directive de la CEE, le rhum traditionnel des DOM bénéficie d'un taux de taxation réduit, il en va

de même pour les rhums traditionnels produits par les pays ACP qui bénéficient du même privilège.

● En Guadeloupe, malgré des pluies abondantes en début et en fin de récolte, la campagne sucrière s'est achevée avec 748.266 tonnes de cannes broyées. Ce volume excède de moitié celui de 1992 mais demeure inférieur aux résultats de 1988 et 1989. Au total, ce sont 62.972 tonnes de sucre qui ont été produites, soit un volume nettement supérieur à celui de 1992 (+ 63 %) mais encore en deçà du quota de 114.000 tonnes de sucre blanc attribué aux unités sucrières du département dans le cadre du règlement communautaire portant organisation commune du sucre.

● En Martinique, le volume de cannes traitées a augmenté de près de 20 % par rapport à l'année précédente (117.969 tonnes contre 98.443 tonnes). Cette augmentation s'explique par le développement continu de la production de cannes depuis quelques années, fruit des opérations de replantation encouragées par des subventions publiques. Cependant, la production de sucre n'a pas suivi le même rythme (+ 3 %), en raison à la fois d'une moindre richesse saccharimétrique de la canne et d'une insuffisante maîtrise de l'outil industriel. La campagne 1994 s'annonce sous de bons auspices avec une prévision de 125.000 tonnes de cannes traitées, et une production de sucre de 9.000 tonnes.

La production de rhum agricole s'est établie à un niveau élevé (58.300 hectolitres d'alcool pur), proche de celui atteint l'année précédente. Faute de pouvoir élargir sensiblement le marché à l'exportation, les producteurs ont continué de gérer des stocks importants. La profession est restée mobilisée pour obtenir l'appellation d'origine contrôlée (AOC) qui devrait lui permettre de résister à l'entrée en Europe des rhums en provenance des pays ACP et d'élargir son marché. En outre, elle s'est engagée dans une politique de vieillissement du produit et de développement des ventes de bouteilles de marque.

● A la Réunion, les résultats de la campagne sucrière 1993-1994 ont été médiocres. Le volume de cannes broyées s'est élevé à 1.703.586 tonnes, en baisse de 13,6 % par rapport à la campagne précédente.

Une conjonction d'événements climatiques défavorables (sécheresse de 8 mois suivie de fortes intempéries au premier

trimestre de 1993, dont le cyclone Colina) a marqué cette campagne, la plus médiocre depuis 1971 en termes de tonnage de cannes. Par ailleurs, la propagation du ver blanc et la pénurie du principal produit phytosanitaire adapté à la lutte contre ce parasite, ont contribué à minorer les résultats de la filière. Enfin, la grève des planteurs en août 1993, motivée principalement par le retard des indemnisations après le passage du cyclone Colina, a paralysé la coupe pendant quelques semaines.

L'impact des événements climatiques a été particulièrement sensible sur la richesse moyenne des cannes. En conséquence, la production sucrière des trois usines en activité a enregistré une contraction de - 19,4 % (182.741 tonnes contre 226.716 tonnes en 1992). Ce niveau de production est l'un des plus faibles des trois dernières décennies et s'affiche en net retrait par rapport à la moyenne décennale, de l'ordre de 218.000 tonnes.

En revanche, la production rhumière a plus que doublé au cours de l'année, passant de 34.480 hectolitres d'alcool pur (HAP) lors de la campagne 1992 à 70.055 HAP en 1993, soit une hausse de 103,2 % grâce à la reprise d'activité d'une distillerie.

2. La banane

En 1993, la Guadeloupe a fourni 21 % des approvisionnements du marché métropolitain, contre 25 % en 1992, soit une baisse de 4 points. De leur côté, les bananes martiniquaises ont représenté 35 % des livraisons à la métropole (comme en 1992) et celles en provenance des pays ACP 43 % (39 % l'année précédente).

● En Guadeloupe, en 1993, le potentiel de production de la sole bananière a souffert à la fois des conséquences -en terme d'entretien des cultures- de la perte de confiance de certains planteurs dans l'avenir de la profession et des problèmes liés à la rentabilité médiocre des exploitations et aux tensions de trésorerie correspondantes. Ainsi, les exportations recensées au 3 décembre 1993 ont baissé de 16 % par rapport à l'année précédente (100.111 tonnes exportées contre 118.962 tonnes en 1992).

● A la Martinique, le secteur de la banane a également enregistré une diminution des exportations (183.135 tonnes en 1993 contre 198.199 tonnes l'année précédente soit une baisse de 8 %), sous l'effet des fortes pluies du mois de juillet et de la tempête tropicale Cindy au mois d'août, qui ont détruit environ 30.000 tonnes de bananes. De plus, les planteurs ont souffert, au premier semestre, d'une forte baisse de leurs revenus, dans une période de transition marquée par la fin du système de protection sur le marché métropolitain. Leur situation s'est redressée progressivement avec l'entrée en vigueur, au 1er juillet 1993, de l'Organisation commune de marché (OCM) qui leur garantit un quota d'exportation de 219.000 tonnes de bananes sur le marché européen, ainsi qu'une aide compensatoire destinée à combler les baisses de cours enregistrées sur le marché. Mis en place par les instances européennes avec l'appui de l'ODEADOM, ce système a été complété sur place par d'importantes avances sur prix de vente et aides compensatoires consenties aux planteurs qui le souhaitent, sous forme de crédits bancaires réescomptés par l'IEDOM.

On verra ci-après que l'OCM, contesté par les Etats-Unis et les producteurs sud-américains pourrait devenir l'enjeu d'un conflit commercial majeur.

3. Les autres productions du secteur

● En Guyane, la filière bois continue de subir la concurrence brésilienne. L'absence de débouchés à l'extérieur entraîne une forte chute des exportations (-63 % entre les neuf premiers mois de 1992 et les neuf premiers mois de 1993). Toutefois, ce secteur pourrait bénéficier de la reprise des constructions de logements sociaux.

La filière pêche crevetteière rencontre toujours les mêmes difficultés à l'exportation (compétitivité-prix insuffisante par rapport à une concurrence dont les coûts sont plus faibles et méconnaissance des qualités de la crevette guyanaise). L'année 1993 est principalement caractérisée, d'une part, par une baisse des volumes pêchés (- 18 %) , d'autre part, par la mise en redressement judiciaire de deux sociétés de pêche. On constate cependant une amélioration marginale au cours du deuxième semestre de 1993, ce qui a permis l'écoulement des stocks et un léger redressement de la trésorerie. La mission menée par le ministère de la Mer à la fin de l'année 1993 a conclu à la nécessité d'un regroupement des armements. La filière pêche de poissons a connu une forte croissance,

puisque la production et les exportations progressent, en valeur, respectivement de 17,6 % et de 9,2 % en 1993 ; les exportations en valeur de poissons représentent désormais 12,6 % des produits de la pêche (contre 8,8 % en 1992).

Malgré un deuxième cycle relativement mauvais, la filière rizicole a connu une année 1993 meilleure qu'en 1992 : augmentation de la récolte (+ 12 %) et du rendement à l'hectare (4 tonnes contre 3,3 tonnes en 1992) malgré une réduction des surfaces semées (-7 %). Néanmoins, cette filière connaît encore de graves difficultés liées à une mauvaise commercialisation du riz. Par ailleurs, le rapport GERVAIS juge la situation économique et financière de quatre des six riziculteurs « extrêmement préoccupante », même s'il estime que cette filière reste viable. L'un d'entre eux a déposé son bilan au mois de janvier 1994.

● A la Réunion, la situation des autres spéculations agricoles traditionnelles devient très préoccupante, la production de géranium et de vétiver atteignant ses niveaux historiquement les plus bas avec - 66 % et - 45 %. En revanche, les résultats commerciaux ont été nettement meilleurs. Le géranium Bourbon a profité d'une baisse de la production chinoise pour écouler les stocks accumulés au cours des années antérieures. Le volume exporté est ainsi passé de 13 tonnes en 1992 à 31,2 tonnes en 1993. La totalité de la production de vétiver a été commercialisée, la difficulté dans ce secteur étant paradoxalement de pouvoir satisfaire l'offre.

La production de vanille verte est en 1993, en baisse de 26,2 % par rapport à 1992, du fait des conditions climatiques défavorables. En revanche, les volumes exportés ont affiché des résultats en hausse sensible par rapport à 1992 (+ 47 %).

La production de la filière porcine a continué de croître en 1993 (+ 4,3 %). Toutefois, la conjonction d'une demande en progression modérée et d'une relative surproduction a entraîné une diminution sensible des prix de vente, de l'ordre de 30 % depuis 1992. En matière de produits salaisoniers, l'industrie agro-alimentaire locale continue de privilégier les importations de viande congelée en provenance de la CEE (+ 5,2 % en 1993) au détriment de la production locale dont le prix est peu compétitif, d'autant plus que l'Europe a connu une crise de surproduction sans précédent en 1993.

La filière avicole a rencontré une crise de surproduction, la production de poulet étant passée de 13.110 tonnes en 1992 à 15.750 tonnes en 1993 (+ 20,1 %) et les importations ayant augmenté de 13 %.

● En Martinique, le succès du melon sur le marché italien a été remis en cause par la dépréciation de la lire par rapport au franc.

B. L'INDUSTRIE ET L'ARTISANAT

1. Le bâtiment et les travaux publics

L'activité du BTP s'est fortement dégradée dans l'ensemble des DOM pour plusieurs raisons : un certain essouffement des effets de la loi de défiscalisation, les difficultés financières des collectivités locales et, à un degré moindre, les difficultés rencontrées dans l'utilisation d'importants crédits pour les logements sociaux. La résolution de ces problèmes devrait permettre, néanmoins, une reprise en 1994.

● En Guadeloupe, s'agissant des constructions de logement, après une croissance rapide de 1988 à 1991, la demande de permis de construire émanant des particuliers et des promoteurs privés accuse une baisse de 16 %, témoignant des limites des effets incitatifs de la défiscalisation.

A l'inverse, la demande de permis de construire exprimée par les organismes sociaux de la construction affiche une progression de 30 %.

Parmi les travaux les plus importants entrepris en 1993, le projet de l'aéroport nord qui prévoit le basculement des installations terminales au nord de la piste actuelle sera réalisé en deux tranches. La première phase des travaux sur site, démarrée en juin 1993, porte sur l'aérogare passagers, l'aérogare fret et la centrale énergie, dont la livraison est prévue fin 1995 (coût estimé à 770 millions de francs). Le financement sera assuré par le FEDER (à hauteur de 17 %), l'Etat (3 %), le Conseil général et le Conseil régional (12 % chacun), et la Chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre (17 %), le solde de 39 % étant obtenu grâce à une opération de défiscalisation bouclée au mois de janvier 1994. Au

31 décembre 1993, 86 % des marchés et des commandes avaient été passés.

Par ailleurs, des investissements portuaires, représentant une dépense de 90 millions de francs, ont permis la poursuite des travaux de la zone industrielle et commerciale portuaire et de la zone de commerce international, qui devrait être achevée d'ici la fin de l'année.

● En Guyane, l'équipement des entreprises est largement surdimensionné par rapport aux perspectives d'activité en raison des efforts d'investissements rendus nécessaires par la politique des grands travaux de la période précédente. Cependant, le second semestre de l'année 1993 a vu s'amorcer un retournement de tendance et les chefs d'entreprises se montrent plus optimistes pour la fin de l'année 1994.

● Le secteur a connu en Martinique une année particulièrement difficile. La forte baisse des investissements tant publics que privés a lourdement pesé sur les carnets de commandes des entreprises. Les difficultés financières de certaines collectivités locales ont encore aggravé la situation de trésorerie des entreprises créancières et ont entraîné de nombreux licenciements économiques ou liquidations judiciaires.

La relance de l'activité, qui devait reposer sur les programmes de logements sociaux, n'a pas eu les effets escomptés. La ligne budgétaire unique (LBU) a, certes, fortement augmenté (365 millions de francs en 1993 contre 323 millions de francs l'année précédente), et le nombre de logements imputé sur cette ressource publique est passé de 3.000 à 4.500. Des retards importants sont, néanmoins apparus dans la réalisation des programmes, en raison des difficultés rencontrées par les opérateurs et par les collectivités locales.

Au premier trimestre de 1994, les perspectives de redressement de ses finances devraient permettre à la région d'apurer rapidement ses dettes à l'égard des entreprises et de reconstituer, à terme, une certaine capacité d'investissement. L'emprunt de 530 millions de francs, dont une première tranche de 330 millions de franc a été versée à la région, devrait favoriser la relance de ce secteur.

● L'activité du secteur à la Réunion s'est sensiblement dégradée, en raison, d'une part, de la contraction des dépenses d'investissement des collectivités locales dans un contexte de rigueur budgétaire, qui s'est conjuguée à un contexte politique défavorable et d'autre part, du lancement tardif de la programmation 1993 des logements sociaux.

Le nombre de logements aidés par l'Etat à travers la ligne budgétaire unique (LBU) a connu une augmentation significative (+ 20 % par rapport à 1992) qui s'est traduite par une hausse de 24 % des crédits consommés au titre de la LBU. Cependant, la majeure partie (60 % environ) de la programmation 1993 a été engagée en fin d'année, ce qui n'a pas permis aux entreprises du bâtiment de bénéficier de ces travaux en 1993. Par ailleurs, le marché de la construction individuelle n'a pas semblé profiter de la relance attendue des nouvelles dispositions de la loi de défiscalisation. Le nombre de logements neufs financés par les établissements de crédit s'inscrit en effet de nouveau en recul par rapport à l'année précédente.

Globalement, les statistiques relatives au nombre de logements effectivement terminés en 1993 mettent en évidence une diminution de 9,3 % par rapport à 1992, évolution particulièrement sensible pour la construction individuelle.

En ce qui concerne les grands travaux de génie civil très mécanisés et par conséquent peu générateurs de main-d'oeuvre (piste longue de Gillot, travaux portuaires, endiguement de la rivière des Galets, irrigation, réseaux EDF, etc...), ils ont représenté en 1993 un volume financier d'environ 600 millions de francs, en baisse de 12 % par rapport à l'année précédente. Les dépenses d'investissement de l'Etat, de la région et du département en matière de constructions publiques ont été fortement orientées à la baisse en 1993 (- 45 %). Enfin, les investissements concernant le réseau routier ont été également réduits (-30 %).

2. Les autres secteurs

En Guyane, l'exploitation aurifère a enregistré un nouveau record de production en 1993 grâce notamment à la forte poussée de la productivité. Toutefois, les résultats du deuxième semestre n'ont pas été aussi bons que ceux du premier semestre en raison de la fermeture par arrêté préfectoral de plusieurs chantiers. Par ailleurs, les derniers résultats rendus publics sur les travaux d'inventaire minier de la Guyane laissent entrevoir des perspectives

intéressantes pour l'activité aurifère. En effet, plusieurs groupes miniers importants envisagent de prospecter dans le but de découvrir un filon exploitable de façon industrielle. Une telle découverte aurait un effet considérable sur l'emploi au cours des deux prochaines années et ferait du secteur aurifère, avec le BTP et l'espace, l'un des trois principaux secteurs économiques du département.

A la Martinique, le secteur industriel a été fortement touché par les effets de la crise du BTP. Seules les entreprises du secteur agro-alimentaire ont réussi à maintenir une activité stable qui pourrait, cependant, être affectée par la guerre des prix que se livrent déjà les entreprises de grande distribution, et par les projets d'installation de magasins «hard discount».

C. LE TOURISME ET LES SERVICES

1. Le tourisme

● En Guadeloupe, le bilan de la saison touristique s'annonce meilleur que la précédente en raison de la désaffection des destinations méditerranéennes, de la diminution des tarifs du transport aérien et des coûts d'hébergement ainsi que des efforts en matière d'accueil. En termes de chiffre d'affaires, l'accroissement du taux d'occupation compensera l'abaissement du prix des nuités. On observe également une hausse des activités de restauration. De même, l'hébergement en chambres d'hôtes, gîtes ou autres connaît un essor certain.

● Le bilan est plus contrasté pour la Martinique. La grande hôtellerie (hôtel de plus de 60 chambres), qui n'a cessé depuis quelques années d'accroître sensiblement le nombre de chambres offertes, a réussi à améliorer son taux moyen d'occupation (59 % en 1993 contre 53 % l'année précédente). Cette amélioration de l'activité hôtelière a été facilitée par une politique de baisse des tarifs des chambres qui a permis d'attirer une clientèle plus nombreuse, mais qui devrait peser sur les résultats financiers des sociétés hôtelières. Le report de la clientèle traditionnelle des pays méditerranéens en crise a également profité à la région. Ces bons résultats se sont confirmés au début de l'année 1994, pendant la période de haute saison.

S'agissant du tourisme de croisière, il a continué de se développer en 1993, avec une augmentation de 7 % du nombre de passagers. Il semble que la Martinique ait profité de l'attrait que constitue la Mer des Caraïbes pour ce type d'activité. La mise en service du nouveau terminal de croisière, qui amènera les touristes en plein Fort-de-France, devrait contribuer à l'essor de cette branche importante du tourisme à la Martinique.

● Le parc hôtelier de la Réunion a enregistré en 1993 une nouvelle progression du nombre de chambres offertes à la clientèle qui résulte de la mise en service de deux établissements de grand standing. La demande, mesurée en nombre de nuitées, a connu une croissance importante (+ 14 %), le cap des 500.000 nuitées ayant été dépassé en 1993. Principal indicateur de performance du secteur hôtelier, le taux d'occupation des chambres a atteint 48 %, soit sensiblement le même niveau que l'année précédente (48,4 %).

2. La distribution

Le commerce a subi partout les conséquences du ralentissement économique et a vu se développer la part de la grande distribution, qui devrait encore connaître des évolutions significatives en raison de l'installation progressive dans les DOM de magasins de «hard discount», notamment en Martinique et à la Réunion.

● Dans le secteur de la distribution martiniquais, l'ensemble des entreprises ont souffert d'une baisse des ventes, consécutive à un ralentissement des achats des ménages et à une diminution des investissements des entreprises. La grande distribution a continué d'étendre ses surfaces de vente dans un contexte de vive concurrence entre plusieurs groupes qui a pesé sur les marges. Le petit commerce semble avoir été le plus touché par la crise, les ménages effectuant de plus en plus leurs achats dans les grandes surfaces, et bientôt dans les magasins «hard discount» qui s'implantent à la Martinique. A noter que les mesures prises par les pouvoirs publics pour inciter les ménages à acheter des voitures neuves ont eu des effets significatifs sur le marché automobile au premier trimestre de 1994.

● A la Réunion, le développement des surfaces commerciales observé les années précédentes s'est poursuivi (183 unités de taille supérieure à 400 m² contre 159 en 1992), avec notamment l'implantation en 1993 d'une dizaine de nouvelles enseignes commerciales qualifiées de «hard discount», filiales des grands groupes de la distribution locale et spécialisées dans le commerce de proximité à bas prix. Ce secteur traditionnellement porteur dans le département a cependant subi la baisse de la demande des ménages, et surtout la réorientation des dépenses de consommation en faveur des produits dits «de premier prix». Cette évolution des habitudes de consommation a entraîné une diminution sensible des ventes en valeur (environ 6 % de baisse en 1993 pour les grands groupes), et une pression accrue de la grande distribution sur les fournisseurs locaux du secteur agro-alimentaire, dont le courant d'affaires s'est tout juste maintenu en 1993.

CHAPITRE II

La politique nationale à l'égard des départements d'outre-mer en 1993

I. LES MESURES FINANCIÈRES ET FISCALES

A. L'APPLICATION DES MESURES DE DÉFISCALISATION

Les dispositions contenues dans l'article 22 de la loi de finances rectificative n° 86-824 du 11 juillet 1986 ont constitué un dispositif original d'incitation à l'investissement outre-mer.

Ces dispositions, valables jusqu'au 31 décembre 1996, avaient été modifiées dans un sens restrictif par la loi de finances pour 1992, qui en avait cependant prorogé le régime jusqu'au 31 décembre 2001.

Les dispositions adoptées dans la loi de finances rectificatives pour 1993, applicables au 1er juillet 1993, ont, à l'inverse, eu pour objet de relancer les investissements éligibles à la défiscalisation.

L'impact économique en terme d'investissement de ces nouvelles mesures est globalement satisfaisant.

Le retour de la déduction de 75 % à 100 % dans les quatre secteurs concernés (hôtellerie, tourisme, transports et production audiovisuelle) ainsi que, de manière générale, l'assouplissement du régime de l'agrément constituent des éléments favorables à l'investissement dans la mesure où l'avantage fiscal a été accru et la procédure allégée. L'éligibilité à la défiscalisation des concessions de service public devrait également favoriser non seulement des projets de gestion communale comme le retraitement des eaux ou des ordures ménagères mais également des projets plus importants.

Plusieurs projets d'investissements nécessaires à l'exploitation de concession de service public local de caractère industriel ou commercial ont été déposés (Polynésie, Martinique, Réunion) mais du fait de particularités affectant le montage juridique de ces opérations, ils n'ont pas tous abouti.

Au total, l'extension de la défiscalisation aux investissements publics à caractère industriel et commercial traduit la volonté de l'Etat de soutenir non seulement l'investissement privé mais aussi les opérations réalisées en collaboration avec les collectivités publiques. Est ainsi projetée une vaste opération d'aménagement de la zone portuaire de Fort-de-France.

La défiscalisation des entreprises en difficultés constitue une première réponse à la situation critique de secteurs entiers dans les collectivités d'outre-mer.

Enfin, le volet relatif aux logements devrait contribuer à la relance des différents secteurs d'activité liés à la construction.

Les effets incitatifs plus affirmés du nouveau dispositif de défiscalisation, redonnant confiance aux éventuels investisseurs, doivent favoriser de nouveaux projets.

Toutefois, le bilan pour 1993 n'a pas été à la hauteur de ses promesses compte tenu de la crise économique qui a plus durement frappé l'outre-mer que la métropole. La baisse constatée des investissements défiscalisés est due notamment au nombre moins important des projets hôteliers.

Du fait de l'intervention, au début de l'année 1994, des textes d'application des nouvelles mesures, la procédure d'agrément ayant été aménagée, le dispositif a connu un essor en 1994.

On constate en effet que le nombre des demandes d'agrément déposées pendant les huit premiers mois de l'année 1994, première année complète d'application des dispositions de la loi de finances rectificative pour 1993, connaît une hausse importante : environ 90 dossiers représentant près de 5.000 millions de francs

d'investissements, dont près de 60 demandes pour les seuls départements antillais, avec une majorité pour la Guadeloupe. En 1993, 55 dossiers avaient été déposés.

L'impact économique global de la défiscalisation est donc difficile à évaluer, compte tenu notamment de son caractère récent.

Le montant de la dépense fiscale, la défiscalisation étant assimilable à une non-recette, atteint près de 3 milliards de francs par an. Les investissements sont cependant soumis à la TVA et surtout sont créateurs d'emplois. Dans le même temps, les investissements immobiliers, conduits par des particuliers, ont renchéri le prix des terrains et, partant, le coût du logement.

Surtout, la défiscalisation conduit les économies insulaires, notamment de la Caraïbe, à opérer une mutation économique profonde. Par la progression de son chiffre d'affaires, le poids des effectifs salariés, les effets induits des investissements engagés, le poids du tourisme va croissant. Il devient, au détriment des activités agricoles, la principale source de développement.

Votre rapporteur pour avis estime que les fondements pour un développement économique durable de l'outre-mer font, de ce fait, encore défaut.

B. LE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

La décentralisation, en donnant de nouvelles compétences aux collectivités locales d'outre-mer, s'est traduite par l'augmentation significative des dépenses d'investissements pour tenter de combler le retard en infrastructures et en équipements publics dont souffraient ces collectivités publiques.

Le tableau ci-après permet d'apprécier le considérable effort fourni par les régions (+ 57,8 % entre 1991 et 1992), les départements et les communes :

DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT BRUT

en millions de francs

	1984	1989	1991	1992
Communes	1.171	2.616	-	-
Départements	903	1.372	1.507	1.175
Régions	16	971	1.000	1.578

Par ailleurs, l'architecture institutionnelle particulière aux DOM, l'imbrication entre région et département, les relations difficiles entre les exécutifs ont contribué à aggraver la situation des finances locales. Ainsi que le relève la Cour des Comptes dans son rapport pour 1994 :

«L'interdépendance entre collectivités est un facteur de contagion et d'aggravation des déficits. Cela est vrai non seulement parce qu'il arrive que les collectivités régionales gèlent les prêts et subventions aux communes pour l'avenir, mais aussi parce qu'au mépris des règles budgétaires et comptables, elles diffèrent le règlement de leurs dettes. Tout retard dans le versement de sommes dues à une collectivité par une autre se propage et, par ricochets, atteint d'autres collectivités. C'est ainsi que la région Martinique a retenu pendant plus de six mois le produit de la taxe sur les carburants, entraînant pour le département un déficit temporaire évalué à 180 millions de francs.»

La situation budgétaire, très critique fin 1993, s'est depuis améliorée.

Le déficit budgétaire des régions d'outre-mer s'élevait ainsi à plus de 2 milliards de francs et la dette à plus de 2,3 milliards pour les trois départements français d'Amérique.

Face à cette situation, les banques se sont brutalement retirées, laissant les régions dans l'impossibilité de verser des subventions et d'honorer leurs dettes auprès des entreprises privées. Les budgets régionaux étant surtout des budgets d'investissement, la régulation budgétaire s'est opérée au détriment des investissements publics, ce qui a pesé d'autant sur la situation économique générale de l'outre-mer. Par ailleurs, les négociations sur les contrats de plan 1994-1998 ont été bloquées, faute pour ces collectivités de pouvoir s'engager sur le financement des investissements projetés.

Les départements, édifiés par cette expérience, se sont montrés plus prudents.

Des mesures de redressement ont par ailleurs été décidées dès un Conseil des ministres du 21 juillet 1993 et ont été traduites dans la loi du 30 décembre 1993 portant loi de finances pour 1994.

● **L'article 87 de la loi de finances a précisé qu'une fraction, pouvant atteindre 50 %, de la dotation du fonds d'investissement routier, pouvait être affectée à des dépenses concourant au rétablissement de l'équilibre du budget. Ce produit, affecté à un compte spécial, a constitué un «gage» qui a rassuré les banques et a permis la conclusion de protocoles d'accords avec les conseils régionaux.**

● **Ensuite, l'article 88 a créé une taxe de 30 francs par passager d'un transport public aérien ou maritime.**

● **Enfin, l'article 89 a autorisé les conseils régionaux à porter de 1 % à 2,5 % le droit additionnel à l'octroi de mer.**

Ces trois mesures ont représenté une augmentation de 20 % des ressources des régions.

Les collectivités régionales se sont engagées sur un remboursement progressif du passif et une stabilisation des dépenses publiques, ce qui a permis également de stabiliser l'endettement ainsi que l'indique le tableau ci-après. En contrepartie, les régions sont désormais assurées de disposer de fonds pour relancer les investissements.

Source : MEDETOM

DETTE	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNES
GUADELOUPE			
au 1.01.93	697,4	1.596,3	1.554,3
au 1.01.94	870,2	1.666,2	906,8
GUYANE			
au 1.01.93	451,3	479,9	655,7
au 1.01.94	453,8	475,2	390,9
MARTINIQUE			
au 1.01.93	1.158,7	998,3	2.180,5
au 1.01.94	1.106,5	995,9	1.584,5
REUNION			
au 1.01.93	1.340,5	2.303,5	4.534,6
au 1.01.94	1.478	2.278,8	2.782,6

Le tableau ci-dessus appelle les observations suivantes :

1. Les chiffres des communes pour 1994 ne portent que sur les prêts de la Caisse des dépôts, du Crédit local de France et du Crédit foncier ; les données relatives aux autres organismes bancaires n'ont pas été communiquées.

2. L'augmentation de la dette concerne surtout les régions, et elle est sensible si on la compare avec celle de 1992 (Guadeloupe = 688 millions de francs, Guyane = 294 millions de francs, Réunion = 1.011 millions de francs).

C. LES DISPOSITIONS FISCALES CONTENUES DANS LA LOI DU 25 JUILLET 1994

Tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte,

la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 comprend, notamment, trois dispositions fiscales susceptibles d'avoir un impact économique :

- l'article 7 augmente le taux normal de TVA, à compter du 1er janvier 1995, de deux points. Il sera désormais de 9,5 % ;

- l'article 35 transforme le fonds d'investissement routier et élargit le champ des dépenses susceptibles d'être financées par ce dernier.

Rappelons que, depuis la loi de finances pour 1994, 50 %, au maximum, de ce fonds peut concourir au rétablissement de l'équilibre du budget régional.

Outre les routes et chemins forestiers, déjà financés, les dépenses qui pourront être financées par les régions, les départements et les communes sont :

- le développement des transports publics de personnes ;

- le traitement des déchets ménagers ;

- l'adduction d'eau, le traitement de l'eau potable et l'épuration des eaux usées ;

- ainsi que, pour les départements et les communes, dans la limite de 10 % de l'enveloppe globale des investissements autres que ceux énumérés ci-dessus.

La répartition globale entre les trois niveaux de collectivités sera faite par le conseil régional.

- l'article 42, enfin, modifie la loi n° 92-676 du 17 juillet 1992 relative à l'octroi de mer afin d'achever le marché unique antillais. Désormais, un produit importé dans l'un des deux départements des Antilles est taxé à l'entrée puis circule librement dans l'un ou l'autre département.

D. LA POLITIQUE DU CRÉDIT

Le coût du crédit dans les DOM demeure significativement plus élevé qu'en Métropole. Il existe à cela des raisons objectives.

Les établissements de crédit intervenant dans les DOM rencontrent des sujétions particulières, surtout si on les compare à la

moyenne des établissements de crédit métropolitains et non à des banques comparables par leur taille et leur marché. L'étroitesse, l'éloignement et l'isolement de leur marché, la petite taille et la fragilité du plus grand nombre des entreprises clientes induisent des facteurs de surcoût et de risque pour les banques locales qu'elles ne peuvent pas ne pas répercuter sur leurs conditions de crédit sans mettre en péril leur équilibre financier. Les règles prudentielles édictées par la réglementation bancaire leur imposent à cet égard une grande vigilance précisément pour garantir leur pérennité.

Les pouvoirs publics, conscients de l'impact négatif de cette situation sur l'activité économique de l'outre-mer ont manifesté leur volonté de voir diminuer le coût du crédit dans les DOM.

Ainsi, depuis janvier 1994, le champ du réescompte a-t-il été étendu aux crédits à court terme accordés aux entreprises locales de BTP. Par ailleurs, à la demande du Gouvernement, le conseil de surveillance de l'IEDOM (Institut d'émission des départements d'outre-mer, partenaire de la Banque de France outre-mer) vient d'abaisser d'un point le taux du réescompte, ce qui porte le taux de sortie des crédits réescomptés à 6 % au lieu de 7 %, soit à des conditions meilleur marché que les crédits les plus bas consentis aux meilleures signatures des entreprises en métropole.

A compter du 1er juillet 1994, le taux auquel les établissements de crédit peuvent réescompter leurs concours auprès de l'IEDOM est abaissé de 4 à 3 %. Le nouveau taux de sortie des crédits réescomptés est plafonné, à cette même date, à 6,50 % au lieu de 7,50 %. Cette baisse représente une économie de 14 % sur les charges financières des entreprises des secteurs prioritaires (agriculture, élevage, pêche et aquaculture, artisanat, industrie, BTP, hôtellerie et tourisme, services d'appui aux entreprises). Cette mesure concerne, bien entendu, tout nouveau crédit réescomptable ; elle s'applique également à l'ensemble des crédits déjà mobilisés auprès de l'IEDOM : les crédits à long terme, réescomptés partiellement par l'IEDOM et qui seront accordés à compter du 1er juillet, sont également concernés par cette baisse, et leur taux de sortie est ramené de 10 à 9 %.

Au-delà de cet impact direct, cette décision souligne aux banques la volonté des pouvoirs publics de voir diminuer le coût du crédit dans les DOM. Pour encourager ce mouvement de baisse des taux, il a été demandé à l'IEDOM d'ouvrir une négociation avec les organismes bancaires afin qu'ils réduisent leur taux de base, étant entendu qu'une baisse significative pourrait être accompagnée de l'abaissement des réserves obligatoires. Il demeure que les

établissements de crédit dans les DOM gardent bien entendu la totale maîtrise de leur taux de base bancaire.

Compte tenu d'une part des sujétions particulières que ceux-ci rencontrent dans les DOM, et, d'autre part, au fort besoin de crédit des entreprises domiennes votre rapporteur pour avis estime qu'il est nécessaire de mener en ce domaine une politique plus ambitieuse pour aligner progressivement les taux bancaires de l'outre-mer au niveau métropolitain.

Même si le différentiel entre l'outre-mer et la métropole a été réduit, il demeure.

Lors de la discussion de la loi du 25 juillet 1994, l'Assemblée nationale avait adopté un article créant un comité qui aurait eu pour objet d'examiner les conditions de formation des taux d'intérêts dans les DOM. Cette disposition, peu compatible avec l'autonomie récente de la Banque de France, a été supprimée à l'initiative de la Commission des Finances du Sénat qui a cependant estimé que l'IEDOM, et les collectivités locales *devraient pouvoir se mettre d'accord pour étudier les conditions de formation des taux d'intérêt*, sans qu'il soit besoin de le formaliser dans une loi.

Votre rapporteur pour avis ne peut qu'appuyer cette suggestion qu'il a déjà avancée à plusieurs reprises.

Un second problème tend à aggraver cette situation.

On constate en effet une relative raréfaction du crédit, du fait d'une prudence excessive des banques. Cette attitude a des effets négatifs sur l'activité économique qu'elle peut conduire à l'asphyxie. L'Etat doit donc rassurer le secteur bancaire et celui-ci doit soutenir les économies domiennes dans leur politique d'investissement qui pourra seule amorcer un cycle vertueux de croissance.

II. LES MESURES SOCIALES CONTENUES DANS LA LOI DU 25 JUILLET 1994

La loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 s'inscrit dans le prolongement de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 dont l'article 83 prévoyait la possibilité d'adapter et de compléter le dispositif national en faveur de l'emploi afin de le rendre plus efficace dans le contexte des DOM.

La loi vise notamment à concilier davantage la prise en charge sociale et l'encouragement à la création d'emplois ou

d'activités. Elle procède à une réforme de la gestion du RMI consistant à doter la politique d'insertion par l'activité de moyens financiers (création, dans chaque DOM, d'une agence d'insertion) à procéder à la définition d'un programme régional de tâches d'utilité sociale en faveur des bénéficiaires du RMI et à mettre en place un «*contrat d'insertion par l'activité*».

Les aides à la création d'emplois productifs se traduisent notamment par la mise en oeuvre d'un «*contrat d'accès à l'emploi*» (amélioration du dispositif des CRE) ainsi que par l'amélioration ou l'adaptation de dispositifs existants (ACCRE, embauche d'un deuxième et troisième salarié...).

Par ailleurs, la loi institue, à compter du 1er octobre 1994, un système spécifique aux DOM d'exonération totale de la part patronale des cotisations d'assurances sociales, d'allocations familiales et d'accidents du travail au titre des rémunérations versées à l'ensemble des salariés (et non plus seulement au premier, deuxième et troisième salarié) employés dans les principaux secteurs productifs exposés à la concurrence.

Le coût, pour les organismes sociaux, de cette exonération, est pris en charge par le budget de l'Etat.

La loi crée un Fonds pour l'emploi dans les DOM et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ayant pour objet de regrouper les financements des actions spécifiques menées par l'Etat en faveur de l'emploi dans ces départements.

Le financement de cette politique spécifique de l'emploi sera notamment assuré par un relèvement, à compter du 1er janvier 1995, du taux normal de TVA dans les DOM à 9,5 %.

La loi du 25 juillet 1994 comprend également un volet important de mesures ayant pour objectif de faciliter la réalisation de logements à vocation sociale en levant l'obstacle foncier, et de confirmer la destination sociale des logements en généralisant l'application des surloyers et en réglementant la transformation des logements d'habitation.

III. LES CONTRATS DE PLAN 1994-1998

Pour la période couvrant le XIe Plan (1994-1998), l'Etat s'est engagé à consacrer 4 milliards de francs de concours aux quatre régions d'outre-mer :

- 3.300 millions de francs au titre des contrats de plan,
- 345 millions de francs pour les contrats de ville,
- 360 millions de francs pour la résorption de l'habitat insalubre.

Le contrat de plan détermine le seuil financier minimum que l'Etat s'oblige à atteindre en réservant dans les lois de finances annuelles la priorité au financement des actions contractualisées, ce qui ne limite pas les interventions de l'Etat pour d'autres opérations décidées, au coup par coup, en dehors du cadre juridique contractuel.

Le comité interministériel d'aménagement du territoire qui s'est tenu le 1er juillet 1993 à Mende a fixé l'enveloppe de crédits que l'Etat affectera à chaque région.

Afin de tenir compte de la spécificité des DOM, deux mesures destinées à accroître le montant des enveloppes de crédit ont été décidées.

D'une part, les crédits ont été majorés de 52 % par rapport au plan précédent.

D'autre part, à la différence de la métropole où est appliquée la règle de parité des financements entre les parties au contrat, il a été admis que la participation des régions d'outre-mer serait allégée, en la limitant à 45 %.

Les contrats de plan privilégient quatre axes majeurs :

- les infrastructures (2 milliards de francs soit 32,3 % du montant global) ;
- la cohésion sociale (1,5 milliard de francs soit 23,5 %) ;
- l'éducation et la culture (1,4 milliard de francs soit 22,9 %) ;
- le développement économique (1,3 milliard de francs soit 20,4 %).

Les contrats de plan ont été tous signés au premier semestre 1994 :

- le 21 mai 1994 pour la Guyane,
- le 1er juillet 1994 pour la Réunion,

- le 29 juillet 1994 pour la Martinique,
- le 26 août 1994 pour la Guadeloupe.

IV. LA DESSERTE AÉRIENNE ET MARITIME

A. LES TRANSPORTS AÉRIENS

La libéralisation du transport aérien réalisée en deux étapes - l'ouverture à la concurrence en 1986 et la libération des tarifs en 1993 - a sans doute trop bien réussi.

Le doublement du trafic de 1986 à 1992, grâce à une baisse des tarifs d'environ 20 %, a eu des effets bénéfiques indéniables. Des compagnies aériennes régionales ont été créées et ont été accompagnées de créations d'emplois liées aux activités aéroportuaires. Les aéroports des Antilles et de la Réunion apparaissent, de façon croissante, comme des plaques tournantes du trafic aérien régional.

Dans un premier temps, les différentes compagnies (AOM, Air Liberté et Air France) assurant la desserte des Antilles se sont livrées à une véritable guerre tarifaire.

Depuis le 1^{er} semestre 1993, les tarifs pratiqués se sont stabilisés. Les tarifs réguliers n'ont guère évolué (entre + 1 et + 2 %) tant sur la Réunion que sur les Antilles et la Guyane, depuis un an.

Des offres promotionnelles sont faites périodiquement par l'ensemble des compagnies (comme les « coups de coeur » d'Air France), même si celles-ci sont en diminution en 1994. Les tarifs offerts en ces cas oscillent en moyenne autour de 2.900 francs pour les Antilles et entre 3.500 et 4.200 francs pour la Réunion.

Il faut noter également la formule « Jumbo » mise en oeuvre de façon permanente par Air France depuis juin 1993 avec des Boeing 747 pouvant accueillir 500 passagers à des prix inférieurs d'environ 20 % aux prix pratiqués habituellement, comparables à ceux des tours-opérateurs classiques.

Sur le plan du fret, la compagnie Air France poursuit également sa politique antérieure de tarifs préférentiels pour

l'exportation de produits frais (Ananas de Guyane, melon des Antilles) vers la métropole.

La concurrence acharnée entre « grandes » compagnies pour la desserte aérienne des DOM a été fatale aux sociétés d'économie mixte créées après 1984.

Air Martinique a ainsi dû cesser ses activités au cours de l'année 1993.

Air Guadeloupe a été mise en liquidation judiciaire le 4 juillet 1994 et une nouvelle société, la société nouvelle Air Guadeloupe, s'est vue délivrer le 11 août 1994 une licence temporaire d'exploitation. Le caractère définitif de ces autorisations a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil supérieur de l'aviation marchande du 13 septembre 1994.

Air Austral, en revanche, qui opère à partir de la Réunion connaît une meilleure situation.

B. LA DESSERTÉ MARITIME

Pour les DOM, la libéralisation du cabotage maritime, et son ouverture à la concurrence intra-communautaire, ne devrait pas être effective qu'à compter du 1er janvier 1999.

On peut, à cet égard, s'inquiéter des conséquences d'une libéralisation de la desserte maritime des DOM à cette échéance pour la CGM-Sud, filiale de la Compagnie Générale Maritime.

Ainsi que le relève en effet la Cour des Comptes dans son rapport pour 1994 :

« Les dessertes d'Antilles-Guyane et de l'Amérique du Sud sont les seuls secteurs rentables. Elles assurent jusqu'à présent la survie de la CGM, alors que les mesures de libéralisation du trafic maritime, préconisées notamment par la Commission de l'Union européenne, risquent de les remettre en cause. »

L'essentiel de la desserte des départements français d'Amérique est assurée par les armements français membres de la Conférence maritime France/Antilles-Guyane françaises, qui couvre 92 % des échanges.

La CGM, compagnie publique, transporte ainsi près de 95 % des tonnages des Antilles françaises vers l'Europe. La situation est moins monopolistique dans le sens inverse des flux. La CGM contrôle en effet 67 % des tonnages d'Europe vers les Antilles, contre 13 % pour l'armement MDV (Maritimes Delmas Vieljeux, filiale maritime du groupe SCAC-Delmas-Vieljeux), 12 % pour l'armement Marfret, les 8 % restant étant assurés par l'Umag, Nedlloyd et Geest.

Les flux des Antilles-Guyane vers l'Europe sont en nette diminution, en tonnage comme en EVP ⁽¹⁾, ainsi que l'indique le tableau ci-après :

	1990	1991	1992	1993	1994 (estimation)
EVP	71.600	61.800	57.400	53.300	53.000
Tonnage	345.800	343.700	367.500	321.000	321.000
(dont banane)	319.000	320.000	335.000	290.000	290.000

Ces résultats appellent deux observations :

- les tonnages transportés par les départements français d'Amérique vers l'Europe reflètent la persistance de la crise économique que subissent ces départements ;

- ces tonnages sont constitués à 90 % de transports de bananes ; inversement, les transports en provenance d'Europe sont constitués à 90 % également de biens de consommation courante.

La place occupée par la banane dans les flux maritimes entre ces régions et l'Europe rend d'autant plus important l'accord signé le 6 juillet 1994 entre la CGM et le groupement des producteurs de bananes des Antilles françaises, valable pour 4 ans.

Aux termes de cet accord, la CGM a décidé de mettre en place, l'an prochain, des centrales de réfrigération sur les ports de Fort-de-France et de Pointe-à-Pitre, soit un investissement de 75 millions de francs. Le respect d'un délai minimum entre la coupe et la mise en froid de la banane est un élément essentiel de la qualité du fruit et donc de sa valorisation sur les marchés européens.

(1) conteneurs en équivalents 20 pieds

Parallèlement s'ouvrira au Havre un centre de palettisation automatisé, permettant de trier les fruits sous température contrôlée sans rupture de la chaîne du froid.

Afin de prendre en compte l'élargissement de l'accès au marché européen permis par la nouvelle organisation commune de marché, l'armateur public fera faire dans ce but escale à ses navires (et à ceux de sa filiale allemande, la Horn Linie) chaque semaine à Anvers et dans un port du Royaume-Uni. Enfin, la CGM a accepté de prendre, vis-à-vis des producteurs des engagements de réduction des prix du transport. Le coût de revient du fret devrait diminuer de 10 % en quatre ans, une baisse qui s'ajoute à celle de 15 % déjà consentie l'an dernier.

Les évolutions des conditions de concurrence de la desserte aérienne et maritime dans les DOM sont donc contrastées.

Par certains aspects, les pratiques de dumping en matière de transport aérien ont nuit aux entreprises locales de transport, même s'ils ont permis d'accroître l'offre globale de transport et d'en diminuer le coût.

S'agissant de la desserte maritime, la filiale CGM-Sud, bien qu'occupant une position prépondérante, a participé à la diversification des échanges antillais. Cependant, la pérennité de cette entreprise n'est pas assurée.

Ces considérations ont ainsi rendu nécessaire de donner aux élus locaux les moyens de contrôler indirectement le prix du fret aérien et maritime. Tel a été l'objet de l'article 21 de la loi du 25 juillet 1994 qui a créé, dans chaque DOM, une «conférence paritaire des transports», instance paritaire de concertation, dont il faut souhaiter qu'elle oeuvrera pour réguler la desserte de ces régions éloignées de la Métropole.

CHAPITRE III

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

Entre 1989 et 1993, les aides communautaires en faveur des DOM au titre des fonds structurels ont atteint un montant comparable aux crédits du Ministère des DOM-TOM, avec en moyenne 1,05 milliard de francs.

En réalité, ce bilan est plus accentué encore. Il faut en effet ajouter à ces crédits ceux mobilisés, à compter de 1991, dans les programmes d'initiative communautaire, les mesures agricoles décidées dans le cadre du POSEIDOM (Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer) et des aides structurelles plus ponctuelles.

Il convient cependant de rappeler que l'effort budgétaire et financier consacré par l'ensemble des ministères aux DOM-TOM devait atteindre en 1994, au titre des dépenses civiles, 30.240 millions de francs.

Si l'effort budgétaire national demeure déterminant pour soutenir l'activité économique de l'outre-mer, celui-ci peut désormais compter, de façon croissante, sur l'aide additionnelle de l'Union européenne.

Ces mesures financières sont complétées par l'adaptation de la réglementation communautaire à la spécificité de ces régions.

I. LA POLITIQUE STRUCTURELLE DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DES DOM

A. LE PROGRAMME POSEIDOM

Normalement prévu pour durer jusqu'au 31 décembre 1992, le programme POSEIDOM, issu des règlements du Conseil du 22 décembre 1989, peut s'étendre au-delà de cette limite pour certains de ses éléments eu égard «aux contraintes de caractère permanente qui caractérisent les DOM». Il est désormais intégré dans le programme d'initiative communautaire REGIS II (voir ci-après).

Dans le cadre de ce programme, l'ensemble des mesures adoptées entre 1989 et 1992 et poursuivies depuis cette date, atteste de la prééminence des actions menées en faveur de l'agriculture.

Ainsi, la décision de la Commission du 16 novembre 1993 a accordé un crédit de 1,3 million de francs à chacun des DOM pour réaliser des études sur l'amélioration des conditions de production et de commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture, complété par un crédit de 12 millions de francs pour promouvoir la filière «crevettes» en Guyane et de 4,5 millions de francs pour la réalisation d'un programme aquacole en Martinique.

Par ailleurs, le règlement CEE/94/1503 du Conseil du 27 juin 1994 a institué un régime de compensation, pour faciliter la commercialisation de la crevette guyanaise, valable un an.

Une actualisation du programme POSEIDOM est par ailleurs en préparation.

B. LES FONDS STRUCTURELS EN FAVEUR DES DOM

1. Un doublement des montants financiers communautaires alloués aux DOM

Après presque un an de négociations avec la Commission, les DOM ont obtenu, au titre du programme opérationnel de l'objectif 1 (intégrant l'objectif 3 et 5 a), une intervention communautaire de 1,5 milliard d'écus, soit :

- Réunion	660 millions d'Ecus
- Guadeloupe	345 millions d'Ecus
- Martinique	330 million d'Ecus
- Guyane	165 millions d'Ecus

Avec un programme d'initiative communautaire REGIS II doté de 262 millions d'Ecus, dont les mesures seront proposées à la Commission en octobre, les DOM vont bénéficier pour la période 1994-1999 d'une intervention communautaire au titre des Fonds structurels de 1,762 milliard d'Ecus, soit 11,2 milliards de francs, ce qui correspond à un quasi doublement de l'intervention communautaire dans les DOM décidée en 1989.

Compte tenu, d'une part, de la nécessité de joindre à l'effort communautaire des cofinancements nationaux, notamment de l'Etat et des collectivités locales, mais aussi, d'autre part, des fortes contraintes pesant sur les finances publiques outre-mer, cette augmentation des fonds structurels s'est accompagnée d'un accroissement substantiel de la participation de la Communauté aux programmes opérationnels.

Pour le cadre communautaire d'appui (CCA) 1989-1993, ce taux de participation était de 48 %. Pour le CCA 1994-1999, il est de 56 %, tout en assurant le respect du principe d'additionnalité obtenu notamment par un accroissement sensible de l'effort de l'Etat dans les contrats de plan.

En comparaison le cadre communautaire des Canaries a été approuvé pour un montant de 659,65 millions d'Ecus, celui des

Açores pour un montant de 616 millions d'Ecus, celui de Madère pour un montant de 369 millions d'Ecus.

Les aides communautaires devraient notamment permettre le financement de projets aéroportuaires (piste pour gros porteurs à la Réunion, aménagement de l'aéroport du Raizet-Abymes à la Guadeloupe), de projets de développement et de diversification économique comme le soutien à la riziculture et la modernisation des exploitations agricoles en Guyane.

2. Une amélioration des règles de gestion de ces crédits

Votre rapporteur avait souligné, dans son précédent avis, la faiblesse du taux de consommation des crédits communautaires et la longueur de leur délai d'acheminement entre l'appel des fonds communautaires effectué localement et l'arrivée des crédits. Une durée oscillant entre 2 et 5 mois avait été relevée.

Des mesures ont été prises afin d'améliorer la situation.

● Le règlement (CEE) n° 2082/93 du Conseil, dit règlement «coordination», dispose à présent dans son article 21 alinéa 5 qu'en règle générale les Etats membres ne doivent pas dépasser un délai de 3 mois après réception des crédits communautaires pour procéder à leur mise en paiement au bénéficiaire final.

Afin de se conformer à cette nouvelle réglementation, diverses mesures d'optimisation de l'actuel circuit vont être mises en place pour les crédits de la prochaine programmation.

C'est ainsi que les crédits du FEDER et du FEOGA font l'objet d'un rattachement par voie de fonds de concours sur un chapitre unique spécifique du budget des ministères gestionnaires, avant d'être délégués aux préfets de région.

Le rattachement de l'ensemble des crédits FEDER et FEOGA sur un chapitre unique du titre VI devrait permettre une accélération sensible des délais d'acheminement des fonds structurels.

La procédure d'acheminement des crédits FSE fait également l'objet d'une réforme en profondeur consistant à :

- déléguer une part significative des crédits sur une ligne budgétaire spécifique du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;

- déconcentrer la quasi-totalité des crédits FSE au niveau des préfets de région.

Ces mesures doivent faire gagner au moins trois semaines. D'autres mesures sont à l'étude pour raccourcir encore les délais.

● Par ailleurs, sur invitation du ministre des DOM-TOM, les préfets des DOM ont recherché avec les Présidents des Conseils régionaux et généraux à définir en commun les moyens concrets d'une meilleure information mutuelle et d'une meilleure gestion des fonds programmés. Ces discussions ont abouti à la signature de conventions tripartites qui assurent soit une gestion en commun des programmes à travers une cellule administrative ad hoc (Réunion), soit des modalités de suivi et d'échange d'informations renforcées (Martinique, Guadeloupe, Guyane).

C. LES PROGRAMMES D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE

Avec Madère, les Açores et les Canaries, les DOM sont éligibles à l'initiative communautaire REGIS, destinée aux régions isolées.

Avec 262 millions d'Ecus (valeur 1994) qui leur sont attribués, les DOM continuent de représenter près de 45 % du montant total affecté à cette initiative. Il convient au demeurant de noter que la dotation de REGIS II représente, en Ecus courants (mais pour une périodicité différente) un quasi doublement de la dotation des DOM au titre des initiatives communautaires par rapport à la période précédente.

Afin de simplifier la gestion financière et le suivi opérationnel des initiatives communautaires dont bénéficient les DOM, REGIS II devient une initiative «cadre». Cela signifie que REGIS conserve ses secteurs d'éligibilité de la période précédente (désenclavement, soutien aux entreprises, environnement, diversification agricole, formation professionnelle...) mais permet également de financer, au sein d'une même programme opérationnel, des mesures prévues au titre d'autres initiatives concernant

l'objectif 1 à l'exception d'INTERREG et des initiatives relatives aux reconversions industrielles.

Enfin, les mesures des programmes opérationnels 1992-1993 du POSEIDOM en faveur des filières traditionnelles Banane et Canne-Sucre-Rhum seront également intégrées dans REGIS II pour 1994-1999.

La Commission examine actuellement la situation des producteurs communautaires de rhum face au nouveau contexte créé par l'accroissement des importations de rhums de pays tiers, compte tenu notamment de la suppression, déjà envisagée, du contingent tarifaire ACP prévu au protocole n° 6 de la Convention de Lomé IV. La Commission publiera un rapport en la matière et devrait prendre une initiative appropriée dans le courant de l'année.

II. LA PRISE EN COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER PAR L'UNION EUROPÉENNE

A. LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME DE L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHÉ DE LA BANANE

Dans son précédent rapport pour avis, votre rapporteur avait évoqué la crise des années 1992-1993 du marché de la banane qui avait conduit la France à demander la mise en oeuvre de la clause de sauvegarde prévue par l'article 115 du Traité de Rome pour interdire l'importation de bananes en provenance des pays-tiers et notamment des pays signataires des accords de Lomé IV.

Cette mesure de sauvegarde étant de nature exceptionnelle et d'application limitée dans le temps, jusqu'au 30 juin 1993, la France a obtenu du Conseil des ministres de l'agriculture la mise en place d'une organisation commune des marchés, la production bananière étant le pivot essentiel et incontournable de l'économie des Antilles françaises. Il était en effet indispensable d'assurer la sauvegarde de cette production agricole.

La pérennité du règlement n° 404/93 du 13 février 1993, entré en vigueur le 1er juillet 1993, était cependant suspendue à la décision de la Cour de Justice des Communautés européennes sur le recours de l'Allemagne, intenté le 14 mai 1993. Après le rejet d'une

demande de sursis à exécution, le 29 juin 1993, le recours, sur le fond, a été également rejeté le 5 octobre 1994.

L'OCM en oeuvre dans l'Union européenne depuis plus de quinze mois peut donc continuer à régir le marché.

Rappelons que, afin d'assurer la protection des productions communautaires de bananes et de réaliser la mise en oeuvre du grand marché unique, le règlement a prévu :

- de fixer à deux millions de tonnes le contingent pour les bananes pays -tiers et ACP non traditionnels, dont l'importation est soumise à l'obtention de licences octroyées aux opérateurs reconnus. Les bananes ACP traditionnelles continuent à entrer librement dans la limite de volumes maximum pour chacun des pays concernés, un taux de 750 Ecus/tonne étant appliqué au-delà de cette limite ;

- de fixer à 100 Ecus verts par tonne le droit de douane pour les bananes du contingent et à 850 Ecus verts au-delà du contingent ;

- d'assurer une aide compensatoire aux productions communautaires au cas où les prix chutent. Cette aide est calculée sur la base d'un prix de référence de 491 Ecus verts par tonne de bananes vertes «sortie hangar de conditionnement», pour des tonnages maximum (219.000 tonnes par an pour la Martinique, 150.000 tonnes par an pour la Guadeloupe).

En outre, un comité de gestion de la banane fonctionne depuis mai 1994. Au 31 août 1994, il s'était réuni 26 fois pour assurer la préparation et la mise en oeuvre de 35 règlements.

L'avenir de l'OCM de la banane n'est pas assuré pour autant.

● En effet, il reste juridiquement contesté par les pays producteurs de bananes d'Amérique latine et centrale devant le GATT. Un premier panel ⁽¹⁾, constitué pour apprécier la conformité aux règles du GATT des anciennes mesures nationales de gestion des

(1) Le panel est un groupe d'experts désignés par le GATT et qui durant 3 à 6 mois analyse, au regard des règles de l'accord de commerce du GATT, la question posée par un ou plusieurs pays membres. Un rapport est déposé à la fin de la période et est soumis au conseil du GATT pour acceptation ou refus. Ces rapports préjugent, de façon croissante, de la position du conseil du GATT.

marchés, antérieures à l'OCM de février 1993, a rendu des conclusions défavorables en mai 1993.

Après la mise en place de l'OCM, les pays latino-américains ont déposé devant le GATT un deuxième panel sur l'OCM elle-même. Ce panel a été mis en place en juillet malgré l'opposition de la CEE et ses conclusions ont été rendues en février 1994. Elles sont également défavorables et condamnent la réglementation de l'OCM notamment sur le volume accordé aux «bananes dollars» et sur les avantages accordés aux pays ACP dans le cadre de la convention de Lomé.

La Communauté a refusé ces deux panels et a parallèlement continué les discussions avec les pays latino-américains pour aboutir à un accord. C'est ce qui fut obtenu avec quatre des principaux pays exportateurs. L'accord du 19 avril 1994, signé à Marrakech, consiste à réduire le droit de douane à 75 Ecus par tonne et à augmenter le contingent de base de bananes dollar en le faisant passer à 2,1 millions de tonnes en 1994 et à 2,2 millions en 1995, avec une répartition en pourcentage pour certains pays.

Cet accord, qui devait être mis en oeuvre au 1er octobre 1994, devait être ratifié par le Conseil avant cette date.

● Par ailleurs, le marché européen pourrait largement s'ouvrir, en 1995, aux «bananes dollars» des pays latino-américains.

Les importateurs de bananes traditionnelles provenant des territoires européens producteurs (DOM, Canaries, Madère) ainsi que du Cameroun, de la Côte d'Ivoire et de certaines îles anglophones des Caraïbes, pourraient ne pas pouvoir remplir les obligations imposées par l'OCM et livrer aux consommateurs européens, et notamment allemands, un fruit de qualité en quantité suffisante.

En effet, le passage du cyclone Debby, qui a ravagé, à la mi-septembre, les plantations caraïbes fournissant l'Europe, se solde par la perte potentielle de 200 à 250.000 tonnes de bananes pour les six à huit prochains mois. Le contingent de fruits en provenance de Côte d'Ivoire, du Cameroun ou d'autres pays ACP de la Convention de Lomé ne pourra être augmenté par ces pays producteurs dont la production plafonne.

La décision de la CJCE, favorable à l'OCM, pourrait donc se voir mise en échec par les faits, ou remise en cause par les instances du GATT.

B. L'AVENIR INCERTAIN DE L'OCTROI DE MER

Saisie d'une question préjudicielle de la Cour d'Appel de Paris, la Cour de Justice des Communautés Européennes a rendu, le 9 août 1994, un arrêt René Lancry S.A. c/ Direction générale des douanes qui pourrait avoir des conséquences financières considérables à court terme comme à long terme.

L'arrêt a en effet déclaré invalide la décision 89/688/CEE du Conseil du 22 décembre 1989 qui a autorisé la République française à maintenir jusqu'au 31 décembre 1992 le régime de l'octroi de mer en vigueur lors de l'adoption de cette décision, l'octroi étant considéré comme une taxe d'effet équivalent à un droit de douane et incompatible, de ce fait, avec les dispositions du Traité de Rome relatives à la libre circulation des marchandises. Dans la pratique, les conséquences financières de cet arrêt sont considérables puisque toutes les entreprises qui ont, entre le 16 juillet et le 31 décembre 1992, introduit des marchandises dans les DOM seraient en droit de demander le remboursement de l'octroi de mer versé à ce titre et ce, pour tous les produits provenant de la Communauté, y compris de France métropolitaine ou d'un autre DOM.

L'application d'une telle décision pourrait ainsi conduire à aggraver la situation des finances publiques locales en les obligeant à procéder à ces remboursements.

Les conséquences à long terme ne sont pas moins inquiétantes.

Si, depuis le 1er janvier 1993, l'octroi de mer est soumis à un nouveau régime issu de la loi du 17 juillet 1992, régime fiscal qui frappe les produits importés comme les produits locaux avec toutefois des exemptions pour ces derniers, il reste à déterminer s'il est pleinement compatible avec le droit communautaire.

On peut en effet s'inquiéter de la décision précitée du 9 août 1994 et de la portée du dispositif ci-après, qui pourrait fort bien s'appliquer au principe même du mécanisme de l'octroi de mer :

«Une taxe proportionnelle à la valeur en douane des biens, perçue par un Etat membre sur toutes les marchandises introduites

dans une région de son territoire, constitue une taxe d'effet équivalent à un droit de douane à l'importation, non seulement en tant qu'elle frappe les marchandises introduites dans cette région en provenance d'autres Etats membres, mais également en tant qu'elle est perçue sur les marchandises introduites dans cette région en provenance d'une autre partie de ce même Etat.

En effet, dans le raisonnement qui a été le sien, la CJCE a estimé qu'il était constant que l'octroi de mer s'applique à tous les produits introduits dans le DOM concerné, indépendamment de leur origine. Dans ces circonstances, elle a considéré qu'il serait incohérent de juger, d'une part, que l'octroi de mer constitue une taxe d'effet équivalent en tant qu'il est perçu sur les marchandises en provenance d'autres Etats membres, et d'admettre, d'autre part, que cette même taxe ne constitue pas une taxe d'effet équivalent lorsqu'elle est perçue sur des marchandises en provenance de la France métropolitaine.

Le risque d'une condamnation définitive du nouveau régime de l'octroi de mer ne doit-il donc pas être sérieusement envisagé ?

Dans ces conditions, ne conviendrait-il pas de réfléchir dès à présent à un statut fiscal spécifique aux DOM ?

CHAPITRE IV

La coopération régionale des départements d'outre-mer

L'insertion des DOM dans leur environnement régional doit être accentué.

Une source de croissance et un élargissement des débouchés des entreprises domiennes peuvent en effet être obtenus de cette insertion, contribuant ainsi à leur développement économique.

Deux exemples permettent d'illustrer ce propos.

A quelques centaines de kilomètres de la Réunion, département confronté à un sérieux marasme économique et frappé d'un taux de chômage élevé, Maurice connaît depuis dix ans une croissance annuelle de 7 % en moyenne. Les revenus par habitant ont augmenté de 25 % de 1986 à 1992, mais les salaires demeurent compétitifs avec 1.200 francs en moyenne contre 5.000 francs à La Réunion. Le dynamisme de l'île est également fondé sur une zone franche fiscale.

Dans l'océan Caraïbe, en Etats de la zone ont décidé, lors du sommet de Saint Domingue en mai 1994, de constituer une zone de libre échange, l'Association des Etats de la Caraïbe, à partir du 4 juillet 1994. Si cette décision paraît peu réaliste à court terme compte tenu de la différence des niveaux de développement, elle pourrait, à terme, constituer une menace redoutable pour les DOM si ces derniers en étaient complètement exclus. Ce nouveau groupement, qui prolonge le CARICOM, processus d'intégration lancée en 1989, pourrait en effet négocier un accord de libre-échange avec les pays signataires de l'ALENA -Canada, Etats-Unis et Mexique.

I. LA COOPÉRATION RÉGIONALE DANS L'OcéAN INDIEN

Dans le cadre de la Commission de l'Océan Indien, le Programme Régional Intégré de Développement des Echanges (PRIDE) a été approuvé lors de la XIème session du conseil des ministres le 17 janvier 1994. Après un examen ultérieur au prochain conseil des ministres de décembre 1994, l'Union Européenne sera saisie d'une demande de financement.

Le programme régional approuvé par le Conseil comporte six plans d'actions spécifiques dans les domaines suivants :

- le partenariat d'entreprise ;
- la normalisation et la qualité des produits ;
- la formation au commerce international ;
- les rencontres inter-entreprises ;
- la circulation de l'information commerciale ;
- et l'aide aux PME PMI.

Par ailleurs, un programme de coopération entre La Réunion et Madagascar pour le développement de la production de maïs et de manioc financé par des crédits du contrat de plan et le FEDER, a permis d'une part d'augmenter les revenus des agriculteurs malgaches et d'autre part de faire baisser le prix de la nourriture pour bétail à La Réunion.

La présidence française, exercée jusqu'au 31 décembre 1993, a permis d'avancer la mise en oeuvre de plusieurs projets :

- le programme thonier régional (PTR II) a été soutenu par le Conseil général de la Réunion qui a créé à cette occasion l'association APROPECHE. L'activité suscitée par le programme thonier régional de la COI a ainsi contribué à structurer le secteur de la pêche artisanale à la Réunion qui connaît aujourd'hui un développement encourageant ;
- un projet régional de coopération météorologique ;
- un programme régional de développement du tourisme et du programme d'actions environnementales ;