

N° 58

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME XXII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Rodolphe DÉSIRÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désire Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, 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, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Jusselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 9), 2949 (tome I), 2950 (tome II) et T. A. 732.
Sénat : 55 et 56 (annexe n° 6) (1992-1993).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN STAGNATION	7
A. UN EFFORT NON SIGNIFICATIF	7
B. UN BUDGET QUI NE PERMET PAS DE PRÉPARER L'AVENIR	7
II. LES DÉFIS ÉCONOMIQUES AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	11
A. UN DÉVELOPPEMENT INSUFFISANT DU SECTEUR PRODUCTIF	11
<i>a) Un sous-emploi structurellement élevé</i>	11
<i>b) Une demande soutenue</i>	11
<i>c) Les moteurs de l'activité économique restent d'origine extérieure</i>	12
B. DES ÉCONOMIES EN ÉQUILIBRE INSTABLE	12
<i>a) Un secteur primaire menacé</i>	12
<i>b) Un tissu industriel fragile</i>	14
<i>c) Un secteur tertiaire dynamique</i>	15
<i>d) Des finances locales déstabilisées</i>	15
III. LES LIMITES DE LA POLITIQUE PUBLIQUE EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	17
A. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE	17
<i>a) Le soutien à la demande</i>	17
<i>b) Le soutien fiscal et bancaire</i>	18
<i>c) L'amélioration des infrastructures a été l'objectif majeur de la loi de programme du 31 décembre 1986</i>	19
<i>d) L'action de la Communauté européenne en faveur des DOM en 1992</i>	19

	<u>Pages</u>
B. L'ÉPUISEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	21
<i>a) L'épuisement des stratégies sociale et fiscale</i>	21
<i>b) La coopération économique régionale ne constitue pas un relais suffisant pour -insuffler- une dynamique économique dans les DOM</i>	23
IV. LES VOIES DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER PASSENT PAR UNE ACCEPTATION FRANCHE DE LEUR SPÉCIFICITÉ	25
A. LA QUESTION INSTITUTIONNELLE	25
<i>a) Une amélioration du statut des DOM ne serait-elle pas un préalable à un meilleur développement socio-économique ?</i>	25
<i>b) L'application du principe de subsidiarité</i>	25
B. POUR UNE LOI D'ORIENTATION SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	27
<i>a) Des -assises sur le développement économique des DOM-</i>	27
<i>b) La spécificité des DOM doit être mieux prise en compte par la métropole comme elle commence à l'être par la Communauté européenne</i>	27
CONCLUSION	28

Mesdames, Messieurs,

L'étude des crédits affectés aux départements d'outre-mer, derrière une progression apparente des seuls crédits du ministère des DOM-TOM, montre en réalité que l'Etat n'a pas encore pris la mesure des défis posés à ces départements et sous-estime gravement leur situation économique.

Certes, avec une progression de 6,3 %, l'effort est réel, dans un contexte de contrainte budgétaire.

Cependant, les crédits des autres ministères en faveur des DOM-TOM, lesquels représentent 92 % de l'effort global de l'Etat en faveur de l'outre-mer, ne progressent pas.

En réalité, une prise de conscience des populations d'outre-mer est en train de s'opérer.

Elle est fondée sur la constatation selon laquelle l'égalité sociale entre citoyens des Départements d'outre-mer et citoyens de la métropole ne suffit plus. Les récentes déclarations ministérielles peuvent nous conduire à considérer comme acquise l'égalité sociale au 1er juillet 1993, avec dix-huit mois d'avance sur le calendrier prévu.

Mais celle-ci n'est pas, ou plus, suffisante.

Il est nécessaire aujourd'hui de mettre en oeuvre, enfin, un développement économique sain et durable pour l'outre-mer.

L'égalité sociale est un leurre sans le développement économique.

Comment, sans lui, garantir aux Départements d'outre-mer leur entrée dans l'Europe du Marché unique ?

Comment, sans lui, éviter de déséquilibrer encore plus profondément des économies fragiles, connaissant une forte propension à consommer, donc un déficit des échanges structurel, et, au surplus, véritables paradis pour un environnement régional sous-développé ?

Comment, en fin de compte, sortir du cercle vicieux de la dépendance économique ?

Seul, un engagement de l'Etat, qui pourrait se manifester par une loi de programme sur le développement économique des départements d'outre-mer, permettra l'adhésion des populations aux projets communautaires et le renforcement des liens séculaires qui les unissent à la métropole.

I. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN STAGNATION.

A UN EFFORT NON SIGNIFICATIF

Le projet de budget des DOM TOM pour 1993 atteint 2.336 millions de francs, soit une augmentation de 6,3 %, les dépenses en capital augmentant de 15,2 % .

En fait, une analyse plus approfondie conduit à nuancer cet effort apparent. En effet, le budget des DOM-TOM est quasiment stable depuis 5 ans en francs constants et représente, pour une base 100 en 1986, 133 en 1989 et 138,4 pour 1993. Les engagements de dépenses en capital sont mêmes inférieures au niveau atteint il y a 5 ans, même si les crédits de paiement permettent d'honorer les engagements antérieurs.

Par ailleurs, les crédits affectés aux DOM-TOM par le ministère en charge de ce secteur ne représentent que 6,4 % des dépenses civiles de l'Etat dans ces régions, estimées pour 1993 à 29.568 millions de francs, contre 29 696 millions pour 1992, soit une légère réduction de 0,43 % .

Il convient de souligner que, cette année, le gouvernement a fourni, avant l'examen des crédits, le récapitulatif de l'effort budgétaire consacré aux DOM-TOM.

Le bilan sur 5 ans des crédits attribués par les fonds structurels communautaire fait apparaître que, désormais, la Communauté européenne affecte aux DOM une somme comparable aux crédits du ministère, soit, pour la période 1988-1993, 750 millions d'écu représentant 1,05 milliards de francs par an.

B UN BUDGET QUI NE PERMET PAS DE PRÉPARER L'AVENIR.

L'analyse des mesures nouvelles fait apparaître une baisse significative des postes les plus nécessaires à un soutien approfondi des DOM.

- Les dépenses ordinaires diminuent très légèrement en francs courants (-0,8 %), mais les évolutions sont très divergentes entre le titre III (moyen des services) qui augmente de 4,2 %, avec, notamment, l'extension du service militaire adapté à la Réunion, et le titre IV (interventions publiques) qui diminue de plus de 10 %. Cette réduction affecte en particulier l'Agence nationale pour l'insertion des travailleurs d'outre-mer, dont les crédits diminuent de 15 millions de francs, ce qui est à déplorer compte tenu de la qualité des services rendus par cet organisme. Pour répondre aux critiques exprimées par le Parlement, le gouvernement s'est d'ores et déjà engagé à abonder ces crédits de 15 millions de francs par la creance de proratisation.

- Les dépenses en capital connaissent une baisse globale significative des autorisations de programme (-3,8 %), compensée par une forte hausse des crédits de paiement.

Les crédits du FIDOM, fonds d'investissement des départements d'outre-mer, baissent de façon significative après l'achèvement de la loi de programme, permettant néanmoins d'assumer les engagements contractuels de l'Etat dans le cadre des contrats de plan.

Le FIDOM général bénéficiera en 1993 de 405 millions de francs en autorisation de programme, contre 469,3 millions de francs en 1992, soit une baisse de 13,7 %, et de 395 millions de francs en crédit de paiement, contre 345 en 1992. Les subventions au FIDOM sections régionale et départementale baissent également en autorisations de programme de 13,7 % (141 contre 163,4 millions de francs), tandis que se maintiennent les dotations en crédits de paiement (135,5 en 1992 et 134,8 en 1993).

Les actions structurantes en faveur du développement économique et social qui seront financées par le fonds et la dernière tranche des contrats de plan sont, notamment :

- à la Réunion, la construction et l'entretien des collèges et la participation de l'Etat au contrat de ville de Saint-Denis de la Réunion et des aides à la restructuration de l'industrie sucrière ;

- en Martinique, les constructions scolaires, les primes d'équipement et d'emploi, l'assainissement des eaux et le centre culturel de Fort-de-France ;

- en Guadeloupe, la phase finale des reconstructions nécessitées par les dévastations dues au cyclone Hugo ;

- en Guyane, le programme Phèdre et l'alimentation en eau potable.

Budget des DOM-TOM 1993
Tableau récapitulatif
Présentation par nature de crédits

Nature des dépenses	Montant MF		Part dans le total 1993	Variation 1993/1992
	1992	1993		
Dépenses ordinaires				
. Moyens des services (T.III)	811,5	845,4	36,2 %	+ 4,2 %
. Interventions publiques (T.IV)	412,7	368,9	15,8 %	- 10,6 %
Sous-total dépenses ordinaires	1 224,2	1 214,3	52 %	+ 0,8 %
Dépenses en capital				
. Investissements de l'Etat (T.V)				
(AP)	81,1	72		(- 12,3 %)
CP	58,4	72,2	3,1 %	+ 23,6 %
. Subventions d'investissements				
(AP)	1 191,3	1 151		(- 3,3 %)
CP	915,2	1 049,7	44,9 %	+ 14,7 %
Sous-total dépenses en capital				
(AP)	1 272,2	1 223		(- 3,8 %)
CP	973,6	1 122	48 %	+ 15,2 %
TOTAL (DO + CP)	2 197,8	2 336,3	100 %	+ 6,3 %

Budget des DOM-TOM 1993
Tableau récapitulatif - Présentation par actions
(Crédits de paiement)

Nature	Montant MF		Part dans le total 1993	Variation 1993/1992
	1992	1993		
. Administration centrale	84,6	85,1	3,6 %	+ 0,6 %
. Services extérieurs DOM-TOM	365,8	384,5	16,5 %	+ 5,1 %
. Collectivités locales des DOM-TOM	211	184,3	7,9 %	- 12,6 %
. Action sociale et culturelle des DOM-TOM	548,2	553,2	23,7 %	+ 0,9 %
. Action économique des DOM-TOM	927,1	1 058,4	45,3 %	+ 14,1 %
. Recherche dans les TOM	61	70,7	3,0 %	+ 15,9 %
TOTAL DOM-TOM	2 197,8	2 336,3	100,0 %	+ 6,3 %

Source : commission des Finances du Sénat

II. LES DÉFIS ÉCONOMIQUES AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER.

A UN DÉVELOPPEMENT INSUFFISANT DU SECTEUR PRODUCTIF.

a) Un sous-emploi structurellement élevé

La démographie dynamique des départements d'outre-mer constitue une source de pression sur le marché de l'emploi. La croissance démographique y reste, malgré la baisse de la fécondité, quatre fois plus forte qu'en métropole. Cette population est jeune, puisque 37 % d'entre elle a moins de 20 ans, contre 27 % en métropole. Les jeunes sont moins nombreux que par le passé à venir chercher un emploi en métropole, alors que s'amorce depuis peu un mouvement de retour des anciens migrants âgés ou de leurs enfants.

L'emploi a connu une dégradation continue depuis 1982 et les taux de chômage sont sensiblement supérieurs à ceux de la métropole, sauf en Guyane, du fait d'une conjoncture économique déprimée. Il atteint 33-34 % aux Antilles et 37 % à la Réunion. Les durées moyennes de chômage s'élèvent à 420 jours en Guadeloupe, contre 375 en métropole. Le chômage des jeunes de moins de 25 ans reste également nettement supérieur à celui de la métropole, même si les dispositifs d'insertion ont conduit à une baisse relative du stock.

Le dynamisme démographique cache cependant de nombreuses créations d'emplois.

b) Une demande soutenue

L'importance des transferts sociaux dans les revenus des ménages, consolidé par la loi de programme du 31 décembre 1986 sur la parité sociale globale et la loi du 13 janvier 1989 sur le revenu minimum d'insertion, a porté à 60 % du produit intérieur brut la part des transferts de la métropole.

Les inégalités sociales restent fortes : si les petits exploitants agricoles rencontrent des difficultés pour survivre, les revenus non salariaux et la moyenne des salaires distribués, dont

ceux de la fonction publique, sont plus élevés que la moyenne nationale.

La réduction des traitements des fonctionnaires proposée par le rapport Ripert de 1989 est délicate à mettre en oeuvre. Par contre, l'avantage fiscal dont bénéficient les contribuables dans les DOM a été désindexé de l'évolution du barème de l'IRPP (article 49 de la loi de finances rectificative pour 1991), ce qui conduira à sa disparition progressive.

Quant à l'alignement d'ici à 1995 du SMIC sur celui de la métropole, il préoccupe les milieux patronaux dans la mesure où le coût du facteur travail est de moins en moins compétitif.

c) Les moteurs de l'activité économique restent d'origine extérieure

Le déséquilibre du commerce extérieur est structurel, puisque le taux de couverture des importations par les exportations se situe entre 7 et 13 %, amélioré cependant par les dépenses de tourisme.

L'éloignement de la métropole et l'exiguïté des marchés locaux, la faiblesse du pouvoir d'achat des pays voisins, ainsi que la forte propension à consommer des ménages constituent des freins à un développement économique sain.

Les prix sont ainsi plus élevés dans les DOM qu'en métropole. Pays d'économie faible mais de monnaie forte, les économies domiennes sont en équilibre instable, les importations s'effectuant au détriment des productions locales, traduisant la faiblesse d'économies non autosuffisantes essentiellement tournées vers la consommation.

B. DES ÉCONOMIES EN ÉQUILIBRE INSTABLE.

a) Un secteur primaire menacé

L'agriculture dans les DOM se heurte au défi de la reconversion. Le lent déclin des filières dominantes (banane et canne à sucre, rhum) dû à leur retard technologique, n'est pas entièrement compensé par les tentatives de diversification des productions

(ananas, aubergines, avocats de Martinique, limes...) et conduit à de graves déséquilibres des échanges agricoles.

En 1991, les principales productions agricoles traditionnelles ont enregistré un recul relatif.

La campagne sucrière aux Antilles s'est révélé décevante. A la Guadeloupe, de sérieuses menaces pèsent sur la pérennité de la filière. Avec 68.000 t à la Guadeloupe, la production sucrière n'a toujours pas retrouvé son niveau de 1989. A la Réunion en revanche, la campagne sucrière s'est achevée sur un résultat en net progrès (+ 12 %), quoique le résultat demeure inférieur à la moyenne décennale. La consommation de rhum plafonne, à l'exception des rhums de marque dont la commercialisation progresse en volume.

S'agissant de la banane, premier secteur économique des Antilles, la Commission européenne a décidé le 7 avril 1992 le maintien des garanties de débouchés aux producteurs antillais sur le marché communautaire. Un projet d'organisation commune du marché de la banane est actuellement en discussion. La France propose, compte tenu des écarts de prix considérables, dus à des différences incompressibles de coûts de production entre les bananes communautaires et les bananes originaires de la zone dollar, l'instauration d'un mécanisme de rapprochement des prix des bananes à leur arrivée sur le marché communautaire, par le biais d'un système de prélèvement dont le produit serait ristourné aux budgets des Etats exportateurs. Mais ce produit est menacé par la demande des pays sud-américains d'être inséré aux négociations du GATT.

La diversification agricole n'a pas atteint les résultats attendus, sauf la production de melons aux Antilles, laquelle risque de se heurter à la saturation du marché européen. A la Réunion, le développement de la filière fruits et légumes enregistre en revanche de notables succès et l'élevage progresse, en particulier la production laitière, l'élevage porcin et avicole. En Guyane, le secteur rizicole se heurte à des insuffisances de stockage et à des problèmes de commercialisation.

L'apport de la pêche au PIB des départements d'outre-mer, essentiel pour l'économie guyanaise, reste étroitement dépendante des accords de pêche bilatéraux. Ces derniers sont aujourd'hui plus difficiles à conclure, les pays concernés s'étant regroupés au sein de l'OECS (Organisation des Etats de l'Est de la Caraïbe). Ainsi, si un accord avec la Dominique a été négocié, difficilement, l'absence d'accord avec Sainte-Lucie, et l'extension de la zone économique exclusive d'Antigua et de Barbude, ou les velléités

d'interdiction par Saint-Martin de ses bancs de pêche limitent le développement de l'économie piscicole des DOM.

b) Un tissu industriel fragile

Le secteur secondaire des économies des DOM a connu des évolutions contrastées en 1992. Deux points méritent d'être relevés :

- Dans le secteur du bâtiment, les besoins en logement restent insatisfaits, malgré les efforts de l'Etat.

La ligne budgétaire unique, retracée dans les crédits du ministère du logement a connu un quasi-doublé en 5 ans pour atteindre 1.124 millions de francs en 1991, afin de réaliser un programme exceptionnel de rattrapage de construction de logements dans les DOM. En 1992, les 1.072 millions de francs de la loi de finances avaient été abondés de 245 millions de francs par la créance de proratisation du RMI, permettant ainsi de porter le nombre de logements financés aidés de 6.178 en 1986 à 11.000 en 1992. Pour 1993, la ligne budgétaire unique régresse encore de 8 % et ne s'élève qu'à 986 millions de francs.

L'artisanat reste, par ailleurs, une réalité économique méconnue, faute de statistiques précises.

- La Guyane reste très dépendante des activités spatiales, comme le montre le ralentissement de l'activité en 1991 dû à l'achèvement des travaux du centre spatial de Kourou et la fin des travaux d'infrastructure, donc des commandes publiques qui a suivi. Les difficultés des finances locales ont particulièrement fragilisé l'économie régionale, de nombreuses entreprises du BTP n'ayant pas été payées depuis plusieurs mois. Les importations, après des hausses annuelles supérieures à 10 % depuis 1987, ont stagné en 1991.

Cependant, l'activité aurifère s'est montrée particulièrement dynamique, avec une hausse de 70 %, dépassant pour la première fois depuis des décennies la tonne de production.

c) Un secteur tertiaire dynamique

Le tourisme, en plein dynamisme, a connu un fort ralentissement en 1991, suite à la guerre du Golfe. Il a plus touché l'île de Saint-Martin, où l'offre hôtelière est quelque peu débridée, que l'île de Saint-Barthélemy, où la croissance de la capacité hôtelière est mieux maîtrisée. Dans le reste de la Guadeloupe, et dans les autres départements, les taux de remplissage, quoiqu'en baisse, ont été compris entre 53 % (Réunion) et 61 % (Martinique).

Ce retard est en passe d'être comblé et ce secteur apparaît à l'heure actuelle comme l'un des plus prometteurs.

Aux Antilles, si la clientèle hôtelière a peu augmenté de 1985 à 1989 (avant le soutien fiscal dont ce secteur a particulièrement profité), la part des métropolitains a augmenté, pendant cette période, de 50 à 70 %, compensant ainsi la régression du marché nord-américain. De 1990 à 1991, le nombre de voyageurs français est passé de 414.000 à 520.000.

En Guyane, le nombre de voyageurs français s'est accru de 85.000 en 1985 à 124.000 en 1989, le nombre total de voyageurs s'accroissant dans le même temps de 140.000 à 159.000.

A la Réunion enfin, le nombre global de touristes a augmenté de 30 % entre 1985 et 1991 et a atteint 130.000 personnes.

Le commerce est par ailleurs florissant, grâce à la forte propension à consommer des économies domiennes.

d) Des finances locales déstabilisées

La dégradation des budgets des départements et des régions d'outre-mer depuis le printemps 1992 constitue une situation préoccupante.

La Chambre régionale des comptes a constaté, pour la Région Guadeloupe, un déficit de 723 millions de francs, dont 714 pour la section d'investissement, représentant plus de 88 % des recettes réelles de fonctionnement. Le département ne connaît, quant à lui, pas de difficultés particulières.

Après un léger déficit en 1991, le budget de la Région Martinique s'est contracté de 17 % en 1992, du fait de la réduction des investissements compte tenu de l'achèvement d'opérations et de la pause volontaire de la réalisation d'opérations nouvelles. De ce fait, le recours à l'emprunt s'est réduit de 441 millions de francs en 1991 à

150 millions de francs en 1992. Cependant, l'épargne brute dégagée par les recettes de fonctionnement ne permet pas de couvrir les annuités de la dette. Les finances départementales sont également saines.

Après un déficit du compte administratif de 1990 (égal à 160 % des recettes de fonctionnement), le compte administratif pour 1991 de la Région Guyane, en déficit de 582 millions de francs, et le déficit de 321 millions de francs du budget primitif pour 1992 ont conduit le Préfet à régler d'office ce dernier budget. La situation du département en 1991, en cours d'examen, pourrait se révéler également détériorée.

L'ensemble des régions françaises d'Amérique se trouve ainsi à l'heure actuelle sous tutelle financière, après avoir financé un surinvestissement par un surendettement.

La décentralisation s'est révélé par certains côtés comme étant un cadeau empoisonné, et les régions ont reçu, avec le transfert de compétences, un patrimoine immobilier très délabré, et insuffisant, en particulier les lycées et les collèges. Elles ont donc été amenées à consentir des efforts de rattrapage qui se sont révélés supérieurs à leurs moyens.

Conjugué au ralentissement économique national, la perte de confiance du secteur bancaire à l'égard des collectivités publiques risque de menacer le secteur du BTP, jusque là fortement soutenu par les collectivités locales. Les difficultés de ces dernières se répercutent déjà sur le secteur privé, compte tenu de la diminution des investissements publics afin de réaliser un redressement financier indispensable, ce qui contribue à déprimer fortement la conjoncture économique.

On doit cependant noter la progression des crédits de paiement du chapitre 58.01 en Guyane (+26 %) qui permettra sans doute de rattraper en 1993, partiellement, le déficit des années antérieures en ce qui concerne le financements de infrastructures, et de relayer ainsi les finances locales.

On ne peut, dans ces conditions, que s'inquiéter de l'exécution des contrats de plan Etat-Régions. Ces derniers ont en effet été conclus pour la période 1990-1993, avec un certain retard par rapport à la métropole, et, après trois ans d'exécution financière des engagements de l'Etat, 56 % seulement des crédits budgétaires ont été dégagés. La crise des finances locales risque ainsi de menacer leur achèvement.

III. LES LIMITES DE LA POLITIQUE PUBLIQUE EN FAVEUR DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

A. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE.

Les mesures de politique économique en faveur des DOM s'ordonnent autour de quatre axes :

- le soutien à la demande,
- le soutien à l'investissement,
- l'amélioration des infrastructures,
- le soutien aux productions locales.

a) Le soutien à la demande

Cet objectif de solidarité nationale est poursuivi depuis 1986.

- le rattrapage des allocations familiales entre les DOM et la métropole, l'un des objectifs de la loi du 31 juillet 1991, s'est poursuivi en 1992 : plus de la moitié de l'écart, 57,5 % exactement a été comblé. L'objectif est l'alignement total d'ici le 1er janvier 1995.

- le rattrapage du SMIC, poursuit un double objectif : d'une part, aligner le SMIC de la Réunion sur celui des Antilles-Guyane, ce qui a été réalisé au 1er janvier 1992, d'autre part l'alignement du SMIC des DOM sur celui de la métropole. Entre juin 1988 et juillet 1992, l'écart s'est ainsi réduit de 16,65 % à 13,21 %.

Cet objectif sera accéléré, puisque le ministre a annoncé à la Réunion le 6 novembre que l'égalité sociale serait effective au 1er juillet 1993, avec dix-huit mois d'avance sur le calendrier prévu, soit un rattrapage de 20 % au 1er janvier et de 22,5 % au 1er juillet pour les prestations familiales.

b) Le soutien fiscal et bancaire

- le soutien de l'Etat aux investissements des entreprises.

La défiscalisation des investissements dans la loi du 11 juillet 1986 a été prorogée jusque l'an 2001 de la loi de finances pour 1992 (trois décrets du 19 mai 1992 ont été pris pour l'application des articles 117, 118 et 121 de cette loi), laquelle a également étendu le régime de réduction d'impôt aux investissements réalisés par les particuliers dans le secteur du logement "intermédiaire" d'une part, et a créé deux nouveaux secteurs éligibles à la déduction fiscale, pour les investissements réalisés par les entreprises, à savoir la maintenance industrielle et l'audiovisuel, d'autre part.

Le régime d'exercice du droit à la déduction, qui s'élève à 75 % du montant de l'investissement lorsque l'entreprise n'est pas soumise à l'impôt sur les sociétés, a en outre été précisé dans la loi de finances pour 1992.

Les premiers résultats pour l'année 1992 montrent un accroissement considérable du nombre de dossiers déposés pendant le premier semestre de l'année, qui représente à lui seul plus du double de dossiers reçus pour toute l'année 1991.

Le montant total des investissements concernés s'élève à 4 600 millions de francs répartis comme suit :

2.420 millions de francs pour l'hôtellerie,

1.910 millions de francs pour les transports,

360 millions de francs pour l'industrie (essentiellement à la Réunion),

29 millions de francs pour l'audiovisuel.

Quant aux autres mesures fiscales, essentiellement destinées à favoriser la création de sociétés, 13 projets ont été agréés par l'administration en 1991, pour un montant de 206,7 millions de francs.

- le soutien de l'Etat aux collectivités locales.

L'article 64 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a créé un fonds de

correction des déséquilibres régionaux dont bénéficieront à compter de 1993 les quatre régions d'outre-mer.

- le soutien des établissements de crédits aux entreprises.

Plusieurs projets ont été conçus par les établissements de crédits pour mettre au point un produit spécifique, un "compte d'investissement", afin d'apporter aux entreprises locales les fonds propres qui leur font défaut. Cependant, une grande partie des clients qui pouvaient être intéressés par ce produit conditionnent leur apport à une défiscalisation dont le principe n'a, à ce jour, pas été retenu par les pouvoirs publics.

c) L'amélioration des infrastructures a été l'objectif majeur de la loi de programme du 31 décembre 1986

Le bilan de son exécution fait apparaître que l'Etat a attribué, par l'intermédiaire du FIDOM, près de 800 millions de francs depuis 1987, soit près de 92 % des crédits prévus sur cinq ans par la loi de programme, même si, lors des premières années, certaines opérations n'ont pu s'exécuter selon l'échéancier financier prévu à l'origine, la construction d'équipements lourds nécessitant au préalable des études de faisabilité.

d) L'action de la Communauté européenne en faveur des DOM en 1992

Les DOM ont été éligibles pour "l'objectif n°1" des fonds structurels pour la période 1989-1993 et le Conseil des Ministres de la Communauté du 22 décembre 1989 a adopté le programme POSEIDOM. Pendant cette période, les DOM auront bénéficié de 865 millions d'écus, soit 2 % des concours communautaires, alors qu'ils ne représentent que 0,5 % de la population européenne. Si le niveau de contribution est satisfaisant, son exécution budgétaire ne l'est pas et des retards et des rigidités sont à déplorer.

● L'action des Communautés européennes en faveur des DOM s'est traduite en 1992 par l'instauration de mesures spécifiques en faveur des produits agricoles, prévues par le règlement du 16 décembre 1991. Les modalités d'application sont contenues dans

dix-huit règlements échelonnés tout au long de l'année ; par ailleurs, la décision du 31 mars 1992 a fixé les cadres communautaires d'appui correspondants. Le 10 septembre 1992, la Commission a adopté un programme d'aides structurelles à la banane et à la canne à sucre, pour un montant total de 14 millions d'écu (98 millions de francs environ).

● Le 13 décembre 1991, la Commission a approuvé quatre programmes au titre des initiatives REGIS (renforcement de l'insertion socio-économique des régions ultra-périphériques par la diversification de leurs activités), ENVIREG (amélioration de l'environnement et développement économique, concernant plus particulièrement les zones côtières des régions éligibles à l'objectif n°1) et STRIDE (renforcement de la capacité d'innovation et du développement technologiques), qui ont bénéficié d'un financement total de 114 millions d'écus (dont 64 du FEDER, 45 du FEOGA-orientation et 5 du Fonds social européen).

● L'une des conséquences du Marché Unique pour les DOM a été l'ouverture, depuis 1986, à la concurrence des dessertes aériennes et maritime des DOM (Les Antilles sont desservies par Air France, AOM-Minerve, Corsair, Air-Liberté, Air Martinique et Air Gouadeloupe, la Guyane par Air France et AOM-Minerve, la Réunion par Air France, AOM-Minerve et Corsair) L'effet attendu de l'ouverture à la concurrence a bien eu lieu : baisse globale et continue des tarifs de décembre 1985 à novembre 1989, accroissement du trafic total et diminution de la position dominante d'Air France. L'accroissement total du trafic entre 1987 et 1991 a été de 8,4 % à la Réunion, 8,1 % en Guyane et 6,4 % aux Antilles, la position d'Air France sur la Réunion a diminué de 69,5 % en 1990 à 55,3 % en 1991. En outre, des centaines d'emploi dans la filière aéronautique et les activités aéroportuaires ont été créés, transformant les Antilles et la Réunion en plaque tournante du trafic aérien régional.

Dans le prolongement de cet objectif, le Conseil des ministres transport du 23 juin 1992 a adopté le principe de l'ouverture total du cabotage aérien après une période transitoire pendant laquelle les compagnies aériennes communautaires pourront pratiquer le cabotage consécutif et pourront être soumises à des obligations de service public.

Pour les DOM, la libéralisation du cabotage maritime ne devrait être effective qu'à partir du 1er janvier 1999. La France occupe une position privilégiée pour la desserte maritime des Caraïbes puisque la Compagnie générale maritime a été choisie en

juillet 1992 par le CARICOM, qui regroupe les Etats insulaires de la région, comme opérateur pour les liaisons inter-insulaires, comme pour les liaisons entre la Caraïbe et les continents nord-américain et européen. La filiale de la CGM, la Caribbean General Maritime Ltd, inaugurerait ainsi la première liaison directe et régulière entre les Etats-Unis et les Antilles françaises.

B. L'ÉPUISEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE MER

a) L'épuisement des stratégies sociale et fiscale

- les effets pervers du RMI

Le bilan de la Commission nationale d'évaluation montre une situation préoccupante de l'application du RMI dans les DOM, qualifié de "phénomène de société dont les conséquences semblent considérables", corroborée par la mission d'information de la commission des affaires sociales du Sénat (rapport n°457, 5 juillet 1991).

On comptait, à la fin de l'année 1991, 88.000 foyers bénéficiaires du RMI, dont 48.000 à la Réunion, le nombre étant en légère régression (95.000 en juin 1991), représentant 264.000 personnes, contre 470.000 foyers et 925.000 personnes en métropole, soit 18 % de la population dans les DOM (1,7 % en métropole).

La légère diminution constatée s'explique par le rattrapage du montant des allocations familiales dans les DOM sur celui de la métropole, et par le développement des mesures pour l'emploi, comme les "contrats emploi-solidarité").

L'ensemble des crédits du RMI pour les DOM a ainsi triplé depuis 1989 pour atteindre en 1991 trois milliards de francs, alors que 12 milliards étaient consacrés en métropole.

Deux points sont particulièrement préoccupants : le nombre d'allocataires du RMI depuis sa création, qui s'élève à 61 %, la faiblesse du volet "insertion" du dispositif, malgré la part croissante de la créance de proratisation qui permettra de consacrer 700 millions de francs en 1993 contre 630 millions de francs en 1992 pour des actions d'insertion. Conscient de ces faiblesses, le gouvernement a mis en place en février 1992 à la Réunion un programme spécifique "insertion-développement" pour 5.000 personnes qui ne peuvent

bénéficiaire ni d'un contrat de travail de droit commun, ni de mesure d'aide à l'insertion.

Sur le plan économique, ces mesures ont entraîné de profonds changements des données économiques en augmentant les coûts de production, et a créé des îlots de prospérité relative au milieu de PVD dont la situation économique s'aggrave. D'après la commission d'évaluation du RMI: *"indiscutablement, le RMI a eu un effet positif à court terme sur l'activité économique des DOM dont il a accéléré la croissance, mais il risque d'aggraver encore leur situation de dépendance vis-à-vis de la métropole"* mais il a également *"un impact inflationniste en relevant le salaire de réserve qui va peser sur les coûts de production d'activités jusqu'alors à la limite de la rentabilité"*. Au total, le RMI pourrait *"accompagner, voire accélérer les mutations économiques des DOM conduisant ceux-ci vers des formes plus modernes et concurrentielles de production et de distribution"*.

Ce bilan a été pris en compte dans la loi du 22 juillet 1992 d'adaptation du RMI, dont l'article 7 vise à améliorer les conditions de versement du RMI aux agriculteurs et l'utilisation de la créance de proratisation.

- la baisse de la dotation de l'ANT.

Réformée après les observations critiques de la Cour des comptes dans son rapport de 1990, l'Agence nationale pour l'insertion des travailleurs d'outre-mer a entrepris un important effort de réorganisation qui a permis une réduction significative de ses frais de fonctionnement.

La baisse de la dotation budgétaire de l'Agence de 10 millions de francs en 1993, les crédits passant de 95 à 85 millions de francs, serait compensée par un abondement en provenance de la créance de proratisation du RMI. L'Agence pourra ainsi poursuivre ses actions de formation de jeunes en métropole et d'accompagnement social.

- l'alignement des rémunérations des fonctionnaires des DOM sur celles de la métropole.

La majoration de la rémunération dont bénéficient les fonctionnaires des DOM apparaît désormais comme ayant des effets économiques négatifs (forte propension pour les collectivités locales comme pour les services extérieurs de l'Etat de développement le recrutement). Les fonctionnaires actuellement affectés dans les DOM

bénéficient d'une majoration égale à 30 % du traitement brut aux Antilles et en Guyane, à laquelle s'ajoute un indice de correction de 13,8 % du traitement net à la Réunion, un projet de réduction de cette majoration à un taux de traitement uniforme de 25 % pour l'ensemble des quatre départements d'outre-mer, l'index de correction étant supprimé à la Réunion, préconisé par le rapport Ripert, est actuellement à l'étude. Il préserverait les droits acquis en ne concernant que les fonctionnaire nouvellement affectés dans les DOM.

- Les limites de la défiscalisation

L'outil fiscal a montré également ses limites. Son impact reste difficile à mesurer, même si le rapport Castagnède, ou le rapport Richard, dressent un bilan nuancé de la défiscalisation. Certes, d'importants flux de capitaux ont été investis d'une manière, sinon toujours exactement appropriée, du moins généralement durable et ont, de ce fait, contribué de façon significative au soutien de l'activité économique d'ensemble, et parfois à l'émergence de secteurs professionnels nouveaux.

Les importants besoins en matière de logement non social ont ainsi été globalement couverts grâce à l'aide fiscale, laquelle a, par ailleurs, permis une sensible amélioration de la desserte aérienne ou maritime régionale.

La réforme de l'octroi de mer par la loi du 17 juillet 1992, devenue indispensable, la France ayant été condamnée par la C.J.C.E. la veille de la promulgation de la loi, ne dispense pas de s'interroger sur la forte vulnérabilité des économies domiennes à la concurrence extérieure. Cette faiblesse permettra-t-elle la suppression de l'octroi d'ici 2002 ?

Une réforme reste en suspens : les accises sur le rhum. Un décret du 27 mars 1992 a donné une nouvelle définition au rhum traditionnel, fondé sur ses conditions de fabrication, et justifiant la mise en place d'une fiscalité privilégiée. Une proposition de directive du 23 septembre 1992 dispose que cette catégorie de rhum pourra bénéficier d'un taux réduit d'accises réduit.

b) La coopération économique régionale ne constitue pas un relais suffisant pour « insuffler » une dynamique économique dans les DOM

La prise en compte croissante par les DOM de leur environnement est un fait acquis.

La reconnaissance institutionnelle de coopération régionale a été progressive depuis la circulaire du 12 mai 1987, la conférence sur la coopération régionale d'avril 1990, et le titre IV de loi du 6 février 1992 ont confirmé le soutien de l'Etat à cette ouverture. Un délégué interministériel a été nommé et la gestion du fonds de coopération Antilles-Guyane lui a été confiée. Une première rencontre, associant les élus régionaux, avec les pays de l'OECS, organisation des Etats de la Caraïbe orientale, s'est tenue à Sainte-Lucie en septembre 1992. Dans l'océan Indien, une conférence de coopération a également été instituée.

Dans les départements français d'Amérique, une cinquantaine de projets, représentant au total 60 millions de francs ont ainsi été cofinancés.

Les rapports économiques entrent les DOM et les pays ACP restent toutefois ambigus.

Avec le système de Lomé, dont la 4ème convention a été signée le 15 décembre 1989, ces Etats sont des concurrents potentiels des économies des DOM, qui se trouvent dans la situation paradoxale d'être ouverts à la concurrence de pays voisins sans réciprocité, alors même que leurs produits ne sont guère compétitifs compte tenu du coût élevé de la main d'oeuvre. Certes, ils peuvent également constituer des débouchés.

Cependant, les perspectives restent limitées en raison de la faiblesse de la demande des pays de la zone, qui sont avant tout des pays en voie de développement dont le PIB par habitant est très inférieur à celui des résidents des DOM, comme de son étroitesse. Par exemple, pour écouler les 350.000 tonnes de bananes fournies par les Antilles et qui couvrent les deux tiers du marché français, il faut un marché de 40 millions d'habitants. De surcroît, les économies apparaissent plus concurrentes que complémentaires.

Enfin, la politique des visas menée par la France n'encourage pas les échanges économiques.

S'agissant du problème particulier des réfugiés du Suriname en Guyane, l'aide de l'Etat depuis 1986 (plan Maroni) s'est révélée décisive pour faire face à leur accueil temporaire, 275 millions de francs (au 01.09.1992) ayant été consacrés à ces personnes déplacées. Le retour à la paix civile au Suriname s'accompagne d'un plan d'aide au retour.

IV. LES VOIES DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER PASSENT PAR UNE ACCEPTATION FRANCHE DE LEUR SPÉCIFICITÉ.

"On ne peut marcher en regardant les étoiles quand on a une pierre dans son soulier".

La spécificité des départements d'outre-mer français a été reconnue au niveau communautaire par la "déclaration relative aux régions ultra-périphériques de la communauté" du Traité d'Union Européenne du 7 février 1992. Elle l'a été également lors de la réforme de l'octroi de mer, première vraie conciliation entre l'application du droit communautaire et ces spécificités.

Au niveau national, des progrès restent à accomplir.

A. LA QUESTION INSTITUTIONNELLE.

a) Une amélioration du statut des DOM ne serait-elle pas un préalable à un meilleur développement socio-économique ?

La décentralisation adaptée dans les DOM, régions monodépartementales qui connaissent un exécutif dualiste et dont les compétences économiques ont été renforcées, limite en fin de compte l'efficacité de l'action des collectivités publiques.

L'amélioration du statut des DOM, qui devrait devenir un meilleur outil institutionnel, plus efficace, est un préalable indispensable au développement socio-économique de ces départements.

b) L'application du principe de subsidiarité

Tant sur le plan européen que national, la structure politique et administrative doit tenir compte de l'insularité et de

l'éloignement géographique. L'application du principe de subsidiarité doit conduire à confier la gestion du développement économique aux acteurs de la démocratie locale.

Les principes de la déconcentration ont été appliqués au sein de l'administration d'Etat. Ils ont conduit par exemple :

- pour le RMI, à une gestion de ces crédits par le Préfet,**
- pour l'octroi des primes déquiperment et d'emploi, à la gestion par le Préfet des primes sur les projets d'investissements inférieurs à 15 millions de francs (décret n°88-295 du 28 mars 1988 modifié par le décret n°88-1143 du 22 décembre 1988 ; le montant total des primes accordées s'est élevé à 46 millions de francs en 1990 et à 42 millions de francs en 1991),**
- pour la défiscalisation, à la déconcentration de l'agrément au profit du directeur des services fiscaux (arrêté du 4 mai 1992),**

Un "commissaire à l'industrialisation et au développement économique" a, par ailleurs, été nommé à la Réunion (décret n°91-273 du 14 mars 1991).

De même, l'application du principe de subsidiarité a conduit le législateur à conférer, lors de la réforme de l'octroi de mer, aux Régions la fixation des taux et à créer un "*fonds régional pour le développement et l'emploi*", alimenté par le solde du produit de l'octroi après déduction des sommes affectées aux budgets des communes. Ce fonds doit financer des investissements "facilitant l'installation d'entreprises en vue de la création d'emploi dans le secteur productif". Le financement du développement local repose sur le postulat que l'élargissement de l'assiette de la taxe inhérente à la taxation de la production locale générera des recettes plus substantielles. Mais dans le même temps, les possibilités d'exonération de la production locale pourraient appauvrir le fonds.

Le maniement de cet instrument apparaît donc particulièrement délicat. Le fait qu'il soit confié aux élus locaux les investit d'une responsabilité économique accrue, nécessaire mais non suffisante.

Au delà de ces exemples ponctuels, la prise en compte de la spécificité institutionnelle et économique des Départements d'outre-mer doit être étendue à l'ensemble de la gestion du développement économique et social local.

Ce réaménagement du processus de décision doit s'accompagner d'une nouvelle loi d'orientation pour le développement économique des DOM.

B. POUR UNE LOI D'ORIENTATION SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER.

a) Des "assises sur le développement économique des DOM" semblent nécessaires :

- pour clarifier les relations économiques entre les DOM et la Métropole afin de revoir la notion de "dépendance économique",

- pour définir des objectifs de développement économiques, en concertation entre élus des DOM et l'État,

- pour rédiger, enfin, un "contrat de développement" entre les DOM et la Métropole.

b) La spécificité des DOM doit être mieux prise en compte par la métropole comme elle commence à l'être par la Communauté européenne

Cette spécificité doit se traduire dans quatre directions :

- une loi de programme économique, qui n'est pas envisagée par le gouvernement mais qui apparaît nécessaire pour compléter la loi sur le développement social, et qui pourrait prendre la forme de la création d'un marché régional antillo-guyanais, de la revitalisation de l'économie réunionnaise, du développement de la filière des hautes technologies, ouverte sur l'environnement international.

- une relance durable d'une fiscalité incitative,

- le désendettement des collectivités locales, et une véritable renégociation de la dette,

- l'amélioration de l'instrument institutionnel, avec un exécutif unifié.

Il ne reste plus que dix ans aux DOM pour rattraper l'Europe.

Dans le cadre des réflexions préparant le XIème plan, M. Belorgey, Préfet, conduit un groupe de travail sur les DOM-TOM afin de leur réserver, enfin, un "traitement adapté" pour les "intégrer dans les meilleures conditions ou les associer étroitement à la dynamique nationale" et pour les "insérer au tissu économique européen".

Votre rapporteur ne peut qu'approuver ces dernières orientations.

*

*

*

Lors de l'examen par la Commission des Affaires économiques et du Plan des crédits relatifs aux départements d'outre-mer figurant au projet de loi de finances pour 1993, le rapporteur pour avis a estimé, à titre personnel, que l'adoption de ces crédits aurait pu être laissée à la sagesse du Sénat.

Toutefois, la commission a pris la décision de principe de ne pas exprimer d'avis sur les crédits budgétaires inscrits dans la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1993, compte tenu des conditions particulières de sa discussion.