

N° 95

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au proces-verbal de la séance du 16 novembre 1987

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1978, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XXII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Lucien DELMAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, *vice-présidents* ; Serge Mathieu, René Tréguet, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozanne, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moreau, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyratitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législat.) : 941 et annexes, 960 (annexe 961) et 961 (tome I), 963 (tome II) et T.A. 175.
Sénat : 92 et 63 (annexe n° 9) (1987-1988).

Loi de Finances - Départements d'Outre-Mer.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	
PREMIERE PARTIE	
LA SITUATION DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER.	7
 I. LES INDICATEURS ECONOMIQUES ET SOCIAUX	7
A. L'EMPLOI.	7
1) Le taux de chômage	7
2) Les mesures d'aide.	8
<i>a) les travaux d'utilité collective (T.U.C.).</i>	8
<i>b) les chantiers de développement.</i>	9
B. LE NIVEAU DE VIE.	9
1) La zone caraïbe	10
2) L'océan Indien.	10
C. LE COMMERCE EXTERIEUR.	10
 II. LES PRINCIPAUX SECTEURS D'ACTIVITES	13
A. L'AGRICULTURE.	13
1) L'économie sucrière	13
<i>a) la production de canne.</i>	13
<i>b) le rhum</i>	14
<i>c) le sucre</i>	16
2) La banane.	17
<i>a) le marché</i>	17
<i>b) la production.</i>	18

3) Les autres cultures	19
<i>a) les cultures traditionnelles</i>	19
<i>b) les productions de diversification</i>	23
3) La forêt	24
B. L'ELEVAGE	25
1) La production	25
2) Les aides aux producteurs	26
C. LES PECHES ET LES CULTURES MARINES	28
1) Les pêches	27
<i>a) l'évolution des tonnages</i>	27
<i>b) les aides à la pêche</i>	29
2) L'aquaculture	30
D. LE TOURISME	32
1) Evolution en 1986	32
2) La promotion du tourisme	33
<i>a) la Guadeloupe et la Martinique</i>	33
<i>b) la Guyane</i>	34
<i>c) la Réunion</i>	34
DEUXIEME PARTIE	
L'AVENIR DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER	35
I. LA PREMIERE ANNEE D'EXECUTION DE LA LOI DE PROGRAMME	
A. LE RAPPEL DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TEXTE	
1) Les engagements financiers	35
2) Les engagements sociaux	36
3) Les encouragements économiques	36

B. LES DISPOSITIONS PRISES EN 1987	37
1) La programmation financière	37
2) Les actions économiques	38
a) <i>La création des zones franches</i>	38
b) <i>L'amélioration des dessertes aériennes</i>	38
3) Une crainte : le rythme de la réalisation de la parité sociale globale	39
 II. L'INTEGRATION DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER A LA COMMUNAUTE EUROPEENNE	40
 A. LES AIDES ACTUELLES DE LA COMMUNAUTE	41
 B. L'AMELIORATION DES LIENS DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER AVEC LA COMMUNAUTE EUROPEENNE	41
1) Les initiatives prises en 1987	41
2) L'absence d'un grand dessein	44

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1988 atteint 1,77 milliard de francs, en augmentation de 3,2 % au regard de l'exercice 1987. Cette augmentation recouvre certains transferts d'autres départements ministériels et correspond, à structures égales, à une progression de 0,9 % –faisant suite, il est vrai à l'accroissement de 25,8 % enregistré en 1987 par rapport à 1986.

S'agissant des seuls départements d'outre-mer (D.O.M.), on relève que :

- les crédits des services extérieurs –157,5 millions de francs– progresseront de 49,9 %;

- les actions en faveur des collectivités locales –99,5 milliards de francs– s'accroîtront de 54,3 %;

- l'action sociale et culturelle –394,4 millions de francs– augmentera de 12,7 %,

- et, à l'inverse, les dépenses d'actions économiques enregistreront une diminution de 16,4 %.

Dans leur ensemble, ces dotations traduisent l'importance de l'effort consenti par l'Etat en faveur des D.O.M., même si les crédits plafonnent après la très importante augmentation enregistrée en 1987.

* * * *

* *

Comme l'an dernier, votre commission analysera la situation économique des D.O.M., mais au-delà, elle s'efforcera d'examiner l'avenir de ces départements à la fois en fonction d'un premier bilan d'exécution de la loi de programme et des perspectives de l'acte unique européen qui doit entrer en vigueur au 1er janvier 1993...

PREMIERE PARTIE :

LA SITUATION DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

I. LES INDICATEURS ECONOMIQUES ET SOCIAUX

L'an dernier, votre rapporteur relevait que les D.O.M. avaient probablement plus subi le contrecoup de la crise que la métropole, mais qu'il convenait également de relativiser ce constat au regard de la situation des pays de leur aire géographique, qu'il s'agisse de la zone Caraïbe, ou de la bordure ouest de l'Océan indien.

Ces observations demeurent actuelles.

A. L'EMPLOI

1) Le taux de chômage

L'évolution des taux de chômage dans les D.O.M. depuis cinq ans montre que la crise n'a pas modifié profondément l'écart existant entre ces départements et la métropole. Le taux de sous-emploi des D.O.M. y est aujourd'hui, comme il y a cinq ans, un peu plus de deux fois supérieur à celui du territoire métropolitain.

	POPULATION ACTIVE SELON LE RECENSEMENT DE L'I.N.S.E.E. DE MARS 1982	TAUX DE CHÔMAGE EN POURCENTAGE						
		JUIN 1981	JUIN 1982	JUIN 1983	JUIN 1984	JUIN 1985	JUIN 1986	MAI 1987
Guadeloupe.....	121 826	13,55	16,95	13,46	17,30	18,70	21,40	20,8
Guyane.....	31 183	4,18	6,84	8,78	9,02	11,90	14	11,8
Martinique.....	128 072	13,62	17,57	16,02	19,05	22,65	25,90	24,0
Réunion.....	172 828	19,44	17,80	19,90	21,46	25,90	28,20	30,3
Ensemble DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon.....	179 448	15,11	16,70	16,30	18,75	22	24,7	24,6
Métropole.....	23 525 120	6,91	7,94	7,98	9,13	9,50	9,63	11,10

2) Les mesures d'aide

a) les travaux d'utilité collective (T.U.C.)

Pour les T.U.C., le quota fixé pour l'ensemble des D.O.M. a été maintenu à un niveau identique à celui des années 1985 et 1986 soit 9.963 places de stage correspondant à 119.976 mois/stagiaires.

Cependant, pour assurer un plus grand succès à ce dispositif qui intéresse les jeunes de 18 à 25 ans, il a été procédé à la nouvelle répartition suivante de ce quota qui tient compte des consommations et des besoins constatés en 1986.

Parallèlement, un décret du 20 mars 1987 a créé des T.U.C. de longue durée.

	Nombre de places de stages	Différence 1986/1987	Nombre de mois/stagiaires
Guadeloupe.....	3 116	+ 200	37 392
Martinique.....	2 966	- 150	35 592
Guyane.....	606	+ 30	7 272
Réunion.....	3 265	0	39 180
Saint-Pierre-et-Miquelon.....			
TOTAL.....	9 953	+ 20	119 436

L'objectif de ces « T.U.C. prolongés » est de favoriser une meilleure insertion professionnelle des jeunes effectuant un travail d'utilité collective en définissant les conditions d'une prorogation des stages au-delà d'un an. Un jeune qui aura atteint cette limite pourra être maintenu en stage par l'organisateur sans que sa durée totale d'affectation puisse excéder 24 mois.

La prolongation d'un stage résulte de l'engagement de l'organisateur d'assurer la rémunération du stagiaire à l'exclusion de 250 F par mois à la charge de l'Etat.

b) les chantiers de développement

Ces chantiers ont été mis en place outre-mer, afin de contribuer à résoudre, fût-ce temporairement, les problèmes rencontrés par les chômeurs très démunis et dont le placement, en milieu ordinaire, s'avère particulièrement difficile.

Les intéressés sont employés au maximum douze semaines dans l'année pour effectuer des travaux répondant à des besoins collectifs : aménagement et entretien du patrimoine de l'Etat, des régions, des départements et des communes, notamment en milieu rural. Plus de 9.000 personnes en 1984, près de 10.000 en 1985 et près de 9.500 en 1986 ont bénéficié de ce dispositif.

En 1987, la dotation pour les D.O.M., Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte a été majorée de 18 MF pour tenir compte des dispositions de l'article 2 et de l'annexe III de la loi n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des D.O.M., et afin d'ouvrir plus largement les chantiers aux jeunes chômeurs de moins de 25 ans (jusque là non prioritaires).

Cette augmentation a été ventilée, compte tenu du nombre de chômeurs de moins de 25 ans, de la façon suivante :

Réunion	6,30 MF
Martinique	4,75 MF
Guadeloupe	4,85 MF
Guyane	0,60 MF
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,05 MF
Mayotte	0,45 MF
Réserve	1,00 MF
total	18,00 MF

B. LE NIVEAU DE VIE

Sous les réserves que l'homogénéité et la fiabilité de certaines de ces données peuvent inspirer, le produit national brut annuel par habitant des départements d'outre-mer se situe dans la bonne moyenne de ceux des pays qui les environnent.

1) La zone caraïbe (en dollar)

. 6010 à Trinitad et Tobago	chiffres 1985
. 6110 aux Antilles néerlandaises	chiffres 1985
. 4.680 à la Barbade	chiffres 1985
. 4.260 à la Martinique	chiffres 1983
. 4.850 à Puerto Rico	chiffres 1985
. 3.570 à la Guadeloupe	chiffres 1983
. 2.680 au Suriram	chiffres 1985
. 2.570 en Guyane française	chiffres 1984
. 1.210 à Sainte-Lucie	chiffres 1985
. 1.160 à la Dominique	chiffres 1985
. 350 en Haïti	chiffres 1985

2) L'océan Indien

. 3.400 à la Réunion	chiffres 1985
. 2.430 aux Seychelles	chiffres 1983
. 1.070 à Maurice	chiffres 1985
. 280 aux Comores	chiffres 1985
. 250 à Madagascar	chiffres 1985

Ces données devraient être modifiées à la hausse en ce qui concerne la Guadeloupe et la Martinique, car elles datent de 1983.

C. LE COMMERCE EXTERIEUR

La relative faiblesse de l'activité de nos départements d'outre-mer se traduit dans leur commerce extérieur. Le taux de couverture des importations par les exportations y est très peu élevé qu'il s'agisse des rapports avec la zone franc –c'est-à-dire pour l'essentiel de la métropole– ou avec l'étranger.

En 1986, les taux de couverture étaient les suivants :

	Globalement	Avec la zone franc	Avec l'étranger
Guadeloupe.....	13,69 %	16,81 %	5,83 %
Martinique.....	24,67 %	35,59 %	3,79 %
Guyane.....	12,42 %	8,50 %	19,80 %
Réunion.....	11,83 %	12,76 %	10,31 %

Mais, sur longue période, il convient de noter que la crise n'a pas apporté de modification profonde à une situation économique qui se caractérise principalement par la faiblesse de l'industrie et l'importance des revenus de transfert et donc par des déficits commerciaux récurrents :

années / flux	GUADELOUPE	GUYANE	MARTINIQUE	REUNION
<u>Importations :</u>				
1981	3.534	1.355	4.188	4.311
1982	4.117	1.643	4.835	5.304
1983	5.039	2.137	5.672	6.410
1984	5.231	2.156	5.983	6.894
1985	5.745	2.287	6.050	7.457
1986	5.457	2.137	6.065	7.861
<u>Exportations :</u>				
1981	509	192	977	571
1982	548	212	1.016	688
1983	627	294	1.313	662
1984	751	327	1.351	695
1985	669	337	1.456	868
1986	748	226	1.496	930
<u>Déficit commercial :</u>				
1981	3.025	1.163	3.211	3.740
1982	3.569	1.431	3.819	4.616
1983	4.412	1.843	4.359	5.748
1984	4.480	1.829	4.632	6.199
1985	5.076	1.950	4.594	6.589
1986	4.709	1.911	4.569	6.931
<u>Taux de couverture :</u> (% sans virgule)				
1981	14	14	23	13
1982	13	13	21	13
1983	12	14	23	10
1984	14	15	23	10
1985	12	14	24	12
1986	14	12	25	12

**

Au total, les principaux indicateurs économiques et sociaux font apparaître une situation d'ensemble figée, celle de départements atteints par la crise mais qui souffraient bien avant celle-ci d'insuffisances de développement graves.

II. LES PRINCIPAUX SECTEURS D'ACTIVITES

A. L'AGRICULTURE

1) L'économie sucrière

a) la production de canne

La production agricole de trois de nos départements d'outre-mer repose, pour une part non négligeable, sur la culture de la canne et sur sa transformation en sucre ou en rhum.

Les résultats de la campagne 1986-1987 varient suivant les départements concernés.

A la Réunion, les effets de la sécheresse se sont fait sentir dans les zones sous le vent, comme cela avait été le cas depuis 1983.

Les rendements en canne sont donc plus faibles que ceux escomptés en début de campagne, par contre les rendements sucriers sont bons.

En Guadeloupe, la production de canne est en hausse malgré une sécheresse qui s'est prolongée de juillet à octobre 1986. En fin de campagne des pluies exceptionnelles n'ont pas permis de récolter environ 20.000 tonnes de canne, qui sont restées sur pied.

A la Martinique, la production de canne est en forte diminution (- 10 %) ainsi que celle du sucre (- 20 %) par suite d'une sécheresse prolongée entre le 1^{er} janvier et le 15 mai 1987. Une procédure d'intervention dans le cadre des calamités agricoles est en cours.

Sur longue période, la production enregistre une baisse légère, sauf en Martinique où elle est éte.

**EVOLUTION DE LA PRODUCTION DE CANNE A SUCRE
DANS LES D.O.M.**

(en milliers de tonnes)

(4)	Réunion (1)	Guadeloupe (1)	Martinique (2)
1981-1982.....	2 356	839,8	206,8
1982-1983.....	2 491	613,5	199,5
1983-1984.....	2 033	464,5	225,7
1984-1985.....	2 185	590,3	228,5
1985-1986.....	2 077	712,5	230,1
1986-1987.....	2 113	720,0	210,0 (3)

(1) Livrées en sucrerie.

(2) Livrées en sucrerie et en distillerie.

(3) Estimé (campagne rhumière non terminée).

(4) Campagne du 30 juin au 30 juin de l'année suivante.

b) le rhum

La commercialisation du rhum est strictement liée au système de contingentement mis en place par la loi de finances de 1922 qui a plafonné la quantité annuelle de cet alcool pouvant être importée en France.

Actuellement, en vertu de l'article 388 du code général des Impôts, le contingent annuel est fixé à 204.050 hectolitres d'alcool pur (H.A.P.) répartis comme suit :

- Martinique	88.915 H.A.P.
- Guadeloupe	68.065 H.A.P.
- Réunion.....	37.326 H.A.P.
- Guyane	2.750 H.A.P.

Les D.O.M. fabriquent plusieurs types de rhum :

- Le rhum traditionnel agricole (tiré directement à partir de la canne) après une chute constante voit sa consommation se stabiliser dans les D.O.M. et en métropole, mais il reste peu connu chez nos partenaires européens. Produit à bonne valeur ajoutée, sa vente en bouteilles de marque, voire la mise en oeuvre d'une appellation d'origine contrôlée sont à encourager.

● Le rhum traditionnel industriel est essentiellement destiné à la pâtisserie. Il n'est consommé pratiquement qu'en métropole et dans les départements d'Outre-Mer et les volumes commercialisés diminuent sensiblement.

● Le rhum léger industriel est destiné à la consommation directe sous forme de cocktails. Encore peu consommé en France, le marché étranger paraît très porteur et des résultats encourageants ont été obtenus par les rhums des D.O.M. sur le marché européen (R.F.A. et Benelux).

Depuis plusieurs années, les producteurs s'orientent donc vers la fabrication des rhums légers.

La stabilisation de la consommation dans les D.O.M. et la dégradation de la consommation métropolitaine depuis dix ans impliquent la recherche de débouchés, en particulier vers nos partenaires de la C.E.E.

Le tableau qui suit retrace l'évolution de la production de ces différentes catégories de rhum.

(en HAP)

		RHUM TRADITIONNEL		RHUM LÉGER	TOTAL
		Agricole	Industriel		
Guadeloupe	1982-83	13 970	38 771	34 361	87 102
	1983-84	14 787	37 435	20 328	72 550
	1984-85	17 235	24 435	22 632	64 302
	1985-86	13 782	37 306	17 810	68 898
Martinique	1982-83	73 160	15 177	20 265	109 102
	1983-84	73 448	18 161	14 069	105 878
	1984-85	59 624	17 718	20 204	97 546
	1985-86	66 825	12 931	14 483	94 239
Réunion	1982-83	440	50 342	17 225	68 007
	1983-84	161	51 465	33 515	84 141
	1984-85	390	42 489	46 939	89 818
	1985-86	2	43 673	56 684	100 359
Guyane	1982-83	3 200	-	-	3 200
	1983-84	1 565	-	-	1 665
	1984-85	2 590	-	-	2 590
	1985-86	1 564	-	-	1 564

Malgré plus de dix ans de négociations, le projet de réglementation du marché communautaire de l'alcool et des boissons alcooliques n'a pas encore abouti. La complexité du sujet et les divergences qui se manifestent constituent autant d'écueils à cette tentative de réglementation communautaire.

L'organisation nationale du marché du rhum a pu être maintenue jusqu'à présent, malgré les pressions de la Commission des Communautés économiques européennes pour en remettre en cause certains aspects.

En juin 1984, la commission des Communautés économiques avait invité la République française à prendre les mesures requises pour se conformer aux obligations de libre circulation des marchandises qui lui incombent au titre de l'article 30 du Traité de Rome et, au mois de mai 1987, elle a saisi la Cour de justice des Communautés européennes.

Les pouvoirs publics, dont l'objectif majeur est le développement de la filière canne-sucre-rhum dans les D.O.M. ont toujours soutenu que la définition du rhum, n'est qu'un élément d'un dispositif très complexe et qu'il est nécessaire de rechercher une solution globale au problème du rhum.

c) le sucre

La production de sucre des départements d'outre-mer reste marginale par rapport au marché mondial puisqu'elle ne porte que sur 300.000 tonnes dans un marché de 100 millions de tonnes.

Depuis plusieurs années, la production mondiale est étale alors qu'elle est en légère baisse dans les D.O.M., à l'exception de celle de la Martinique qui n'est que de 6 à 8.000 tonnes par an :

EVOLUTION DE LA PRODUCTION DU SUCRE DANS LES D.O.M.

(en milliers de tonnes)

(4)	Réunion (1)	Guadeloupe (1)	Martinique (2)
1981-1982.....	251	71,8	2
1982-1983.....	258	56,5	4
1983-1984.....	224	42	5,5
1984-1985.....	246	53	8,6
1985-1986.....	229	66	8,4
1986-1987.....	244	63	6,5 (3)

(1) Campagne du 31 juin au 30 juin de l'année suivante.

Les prix auxquels la Communauté intervient, dans le cadre de quotas préalablement définis, ont enregistré une augmentation modérée depuis cinq ans.

Un règlement communautaire de 1986 a protégé pour cinq ans le système de quotas d'intervention :

**EVOLUTION DU PRIX DU SUCRE CEE
A L'INTERVENTION (F/T)
(sucre brut qualité type à 92) (1)**

1987-1988	3 358,1
1986-1987	3 189,8
1985-1986	3 144,8
1984-1985	3 045,6
1983-1984	2 878,6

(1) Campagne du 30 juin au 30 juin de l'année suivante.

2) La banane

a) le marché

Le commerce mondial de la banane a atteint en 1986, un nouveau record avec 7,4 millions de tonnes, soit 5 % de plus que les exportations de 1985.

Le marché européen reste très important avec une consommation de près de 2,5 millions de tonnes de bananes consommée par an en forte croissance.

Depuis 1985, le marché allemand s'est très nettement redressé (660.000 tonnes consommées) alors que le marché français accuse un léger repli (430.000 tonnes).

Le marché métropolitain donne une priorité aux Antilles françaises ainsi qu'à trois Etats associés : la Côte d'Ivoire, le Cameroun et Madagascar.

La part respective de ces fournisseurs est très variable :

– aux Antilles, la Martinique continue sa progression (+ 13 %) et la Guadeloupe retrouve un niveau de production satisfaisant ;

- les importations d'Afrique régressent globalement (- 22 %);
- les achats en provenance des pays tiers se situent à leur niveau le plus bas depuis ces dix dernières années.

b) la production

En milliers de tonnes, l'évolution de la production a été la suivante :

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Martinique	180	197	186	190	190	196
Guadeloupe.....	129	171	148	170	135	127
TOTAL ANTILLES	309	368	334	360	325	325

Le recours à des importations de la zone doilar a pallié les insuffisances de la production, notamment de la Guadeloupe et s'est traduit par des sorties importantes en devises, 158 millions de francs en 1982, 195 en 1983, 170 en 1984, 143 en 1985 et 100 en 1986. Le maintien de ce déficit semblerait paradoxal.

L'effort d'orientation de la production vers les périodes de fortes consommations s'est très nettement fait sentir au cours du premier semestre 1986 puisque les tonnages importés des Pays-Tiers sont en forte réduction.

Ainsi, l'incitation des producteurs antillais à produire pendant les périodes de fortes demandes (printemps notamment) permet une meilleure adaptation de l'offre à la demande et régularise le marché. En complément, des mesures d'accompagnement qui ont déjà été prises pour la restructuration d'exploitation tant en Martinique qu'en Guadeloupe (subventions de l'Office de développement de l'Economie agricole dans les D.O.M.), des demandes visant à l'amélioration de la qualité de la banane antillaise ont été présentées dans le cadre du mémorandum pour une meilleure insertion des D.O.M. dans la C.E.E. déposé le 10 avril 1987 à Bruxelles et confirmées les 4 et 5 juin lors de la réunion avec la Commission des Communautés européennes.

3) Les autres cultures

a) les cultures traditionnelles

● l'ananas

La Martinique reste le seul département producteur de conserves d'ananas. Néanmoins, la production d'ananas frais est présente également en Guadeloupe et en cours d'intensification en Guyane ainsi qu'à la Réunion. Pour ce dernier département, il s'agit d'une production originale de petits fruits.

En ce qui concerne l'ananas frais, le marché métropolitain reste toujours approvisionné à plus de 90 % par la Côte d'Ivoire :

Exportations d'ananas frais en Métropole (en tonnes)

	1984	1985	1986
TOTAL.....	51 951	70 967	67 925
dont			
Martinique.....	700	389	497
Réunion.....			
Côte-d'Ivoire.....	45 077	65 397	63 317

L'essentiel de la production de la Martinique demeure destinée à la transformation et plus particulièrement à la conserverie.

La production d'ananas de conserve qui s'était accrue en 1985 avec 12.300 tonnes fabriquées s'est à nouveau ralentie en 1986 :

Production de conserve d'ananas en Martinique

(en milliers de tonnes)

	1985	1985	1986
Production de fruits pour la conserverie....	22,9	24,9	22,5
Tonnage de conserves fabriquées.....	11,5	12,3	9,9
Exportation.....	8,2	9,7	11,6

L'ananas de conserve bénéficie d'une aide communautaire comme un certain nombre de fruits métropolitains destinés à la transformation. Le décalage dans le calcul de l'aide pour les deux entreprises de transformation n'a pas permis de compenser la chute des cours mondiaux et leur situation financière s'est encore fortement dégradée en 1986 :

Pour la campagne 1987/1988, l'aide a été nettement revalorisée (+ 51,4 %) ce qui devrait permettre aux entreprises d'amorcer un redressement.

	83/84	84/85	86/87	87/88
Aide en écu/100 kg	52,46	49,5	62,5	89,8
En francs/100 kg	340,1	340,1	443,7	671,96

Parallèlement à cette production de conserve, il existe une fabrication de jus de concentrés et de compotes qui permet d'accroître la valorisation des fruits.

	1984	1985	1986
Jus en tonnes.....	1 250	1 620	1 400
Compote en tonnes	1 580	1 390	2 190

● le tabac

La culture du tabac s'est développée à la Réunion, dans les Hauts de l'Ouest où l'on assiste à une reconversion de la part des planteurs de géranium.

Le tableau suivant fait le point de la production au cours de ces dernières années :

	84/85	85/86	86/87
Planteurs	345	401	402
Superficie (ha).....	123	168	164
Production (T)	192	236	233
Ventes totales (T).....	163	169	214
Prix moyen payé au planteur (F/kg).....	19,0	19,76	20,11
Aides FEOGA	16,67	15,43	15,03

Le deuxième plan de développement de la culture de tabac brun agréé en 1984 pour une période de cinq ans se poursuit.

Les possibilités d'écoulement sont loin d'être saturées. La production, entièrement achetée par la S.E.I.T.A. et sa filiale réunionnaise, la S.I.T.A.R., pourrait augmenter jusqu'à 500 tonnes, limite actuelle de la capacité de stockage et de fermentation de la coopérative.

Le nouveau programme, décidé avec l'accord des planteurs pour atteindre cet objectif, prévoit un encadrement technique accru ainsi que la construction de séchoirs.

Cette production bénéficie de l'intervention du F.E.O.G.A. à hauteur de 15,03 F/kg en 1986/1987, sans laquelle elle ne pourrait pas se maintenir.

En ce qui concerne le tabac blond, seule une phase de recherche est prévue actuellement.

● les huiles essentielles : essence de géranium et de vétyver à la Réunion

Le secteur des huiles essentielles pour ce département représente la deuxième exportation après le sucre. Ces cultures qui occupent 2.400 ha pour le géranium et 150 ha pour le vétyver sont le fait de petites ou moyennes exploitations situées en altitude et disposant très difficilement d'alternative de reconversion.

Ces essences sont confrontées à un marché mondial, où elles subissent la double concurrence de la production des pays à bas salaires et des produits de synthèse.

– l'essence de géranium

Les données chiffrées suivantes retracent l'évolution de cette production :

Année	Production	Nombre de livreurs	Prix payé à la production	Exportations	Stocks
1984	31,4 T	2 270	510	36 T	3 T
1985	22,9 T	2 230	560	24 T	2,7 T
1986	23,9 T	1 900	581	25 T	-

La forte régression de cette culture qui s'était confirmée en 1983 s'est stabilisée. Sans des problèmes phytopathologiques, le gain de production aurait dû être sensible.

Le plan de relance de la culture du géranium mis en place avec l'aide de l'O.D.E.A.D.O.M. permet de maintenir des exploitations familiales dans les Hauts de l'Ouest en développant la production de géranium par des méthodes rationnelles de culture (augmentation des rendements), et en y associant d'autres spéculations agricoles. Les premiers résultats sont encourageants.

La production réunionnaise a été écoulee sans difficulté en 1986 et les stocks en fin d'année étaient épuisés. On estime à 50 ou 60 tonnes les possibilités d'écoulement de cette essence au regard d'une production de 24 tonnes.

– l'essence de vétyver

La régression de la culture de vétyver observée en 1982 s'est stabilisée. Mais de nombreux producteurs, découragés par la dégradation du marché, ont abandonné cette culture.

En 1986, la superficie cultivée était estimée à 150 ha (contre 190 en 1983).

Essence en tonne

	1984	1985	1986
Production.....	16,4	14,1	11,5
Exportation.....	20,3	16,5	10,5

La production d'essence a encore chuté en raison des rendements faibles liés aux aléas climatiques lors de la récolte.

La chute des exportations depuis 1979 s'explique notamment par la concurrence de pays à bas salaires (Haïti, Indonésie...) et des produits de synthèse.

Une aide au groupement de producteurs est apportée pour lui permettre de supporter la charge financière du stock devenu structurel.

b) les productions de diversification

● l'avocat

La période de commercialisation de la Martinique s'étend de juillet à octobre. Ses cours ont été bas en raison de la concurrence avec l'Afrique du Sud en début de campagne, puis la situation s'est aggravé en octobre avec l'arrivée des avocats israéliens et espagnols sur le marché français.

Pourtant les débouchés du marché métropolitain se sont encore accrus fortement en 1985 passant de 59.400 T à 66.700 T alors que les exportations de Martinique sont en diminution (1.720 T contre 4.070 en 1985).

Les difficultés d'écoulement de la production martiniquaise sont à l'origine de l'abandon progressif des vergers et de leur mauvais entretien. Sous l'impulsion de l'O.D.E.A.D.O.M., les producteurs ont commencé à modifier par greffage la variété des avocatiers.

● l'aubergine

La production d'aubergines bénéficie, par le canal d'une caisse de péréquation, d'un soutien du marché grâce à la fixation d'un prix minimal garanti aux exportateurs et établi en accord avec l'O.D.E.A.D.O.M.

La caisse de péréquation alimentée par moitié par une cotisation prélevée sur le kilo brut départ et pour moitié par une ouverture de crédit de l'O.D.E.A.D.O.M., intervient dès que le cours pondéré de l'aubergine descend au-dessous d'un certain seuil déterminé pour chaque campagne.

Les campagnes 1985/1986 et 1986/1987 ont été catastrophiques du fait de la présence d'un parasite nouveau.

Les prévisions d'exportations fixées à 6.000 T n'ont pas été atteintes et seulement 1.500 T ont pu être exportées.

En Martinique, cette production a pratiquement disparu.

Des recherches de moyen de lutte sont en cours actuellement afin de maîtriser ce parasite qui s'attaque à de nombreuses cultures maraichères.

● la lime

Dans le cadre d'un programme de diversification de l'agriculture dans les Départements d'Outre-Mer, le développement des cultures fruitières, en particulier, des limes, fait l'objet d'encouragement et de soutien de la part des pouvoirs publics.

L'état d'avancement du programme de plantations est résumé dans le tableau ci-dessous :

	Objectifs	Réalisations
Martinique.....	950 ha	700 ha
Guadeloupe.....	500 ha	200 ha
Guyane.....	550 ha	370 ha
TOTAL.....	2 000 ha	1 270 ha (1)

(1) Ce qui correspond à un potentiel de production de 30 000 tonnes.

4) La forêt

Les problèmes d'exploitation de la forêt dans les D.O.M. se posent en des termes différents d'une région à l'autre.

Dans les régions insulaires de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, la forêt joue un rôle important de protection des sols et d'accueil du public. Dans le même temps, il serait souhaitable de poursuivre l'effort de reboisement et de valoriser la production potentielle des peuplements forestiers en développant des moyens de transformation appropriés. Ces actions permettraient d'améliorer la couverture des besoins locaux en bois d'oeuvre.

En ce qui concerne la Guyane, la forêt couvre environ 80 % de l'espace du département, soit près de 7,3 millions d'hectares. Il s'agit d'une forêt tropicale humide, caractérisée par une grande diversité des espèces, mais aussi par leur dispersion, qui n'est pas sans conséquence sur les coûts d'exploitation.

En effet, on ne trouve pas en Guyane une essence qui, par son abondance permette à elle seule une production industrielle importante, comme l'okoumé au Gabon ou le sipo en Côte d'Ivoire.

De ce fait, le rendement moyen par hectare n'est que de l'ordre de 7 à 8 m³ pour 20 à 30 m³ en Afrique ou en Asie.

Pour l'essentiel, cette forêt appartient à l'Etat, qui en a confié la gestion à l'O.N.F. chargé notamment d'explorer et d'exploiter. Le nombre de permis d'exploiter valides a diminué de façon constante : 237 en 1980 contre 164 en 1985.

Afin de soutenir les activités en place et notamment le tissu de petites entreprises qui ont une bonne faculté d'adaptation, l'effort de l'Etat porte sur une meilleure définition des zones à exploiter par l'O.N.F., sous l'angle notamment de leur rentabilité économique, et la construction de voiries primaires d'accès préalablement à l'attribution des permis.

Dans le domaine des voiries forestières, le redéploiement des interventions de l'Etat est d'ores et déjà engagé pour développer un réseau de chemins permettant une meilleure exploitation de la forêt.

Aussi, dans le cadre du contrat de plan, 18 MF ont déjà été engagés en trois ans –de 1984 à 1986– avec la participation du ministère des D.O.M.–T.O.M. (pour 12 MF) et de l'agriculture (6 MF).

En outre, le ministère des D.O.M.–T.O.M. a affecté 5 MF supplémentaires en 1986 à la réalisation des voiries forestières secondaires, par suite de la défaillance des collectivités locales.

Cet effort a été reconduit en 1987. L'Etat reprend donc à son compte le versement de ces aides aux entreprises sous forme de remboursement des dépenses qu'elles exposent pour la desserte de leur propre périmètre d'exploitation.

Pour 1987, les dispositions de la loi programme venant s'ajouter aux engagements du contrat de plan permettent de doubler la participation de l'Etat et de le porter à 10 MF par an, pour le seul réseau primaire.

Comme la loi programme s'applique sur cinq années, l'effort de l'Etat en matière forestière portera également sur l'année 1988 par le biais d'une augmentation des crédits initiaux prévus au contrat de Plan.

B. L'ELEVAGE

1) La production

La politique de diversification agricole menée dans les départements d'outre-Mer s'est toujours appuyée en priorité sur le développement de l'élevage. En effet, dans le déficit de la balance commerciale, il constitue

un poste très important puisqu'il dépasse, depuis quelques années, un demi milliard de francs. La viande bovine représente près de la moitié de ces importations.

La production, en milliers de tonnes, présente des évolutions contrastées :

	BOVINS		PORCINS		OVINS-CAPRINS		VOLAILLES		LAIT (en hl x 1000)	
	1986	% 86/85	1986	% 86/85	1986	% 86/85	1986	% 86/85	1986	% 86/85
Guadeloupe.....	4,5	+ 2,4	3,3	- 1,5	0,4	+ 3	1,0	+ 40	13,0	14,0
Martinique.....	3,6	- 3,0	2,2	+ 6,0	0,6	0	1,0	- 5	25	- 17
Guyane.....	0,3	+ 6,0	1,08	- 12	-	-	-	-	9,5	-
Réunion.....	1,1	- 5,0	5,7	+ 5,8	-	-	3,2	- 1,7	183	+ 4

Dans ces conditions, le pourcentage d'autoapprovisionnement varie très fortement selon les départements et les espèces :

	% AUTO-APPROVISIONNEMENT				
	BOVINS	PORCINS	OVINS-CAPRINS	VOLAILLES	LAIT
Guadeloupe....	60	61	27	15	ND
Martinique.....	50	50	38	14	3
Guyane.....	ND	ND	-	ND	ND
Réunion.....	29	54	-	55	30

2) Les aides aux producteurs

Les pouvoirs poursuivent la politique détaillée l'an dernier dans ce rapport visant à organiser les producteurs, à moderniser les équipements d'abattage et à améliorer la production d'aliments du bétail. Sur ce dernier point, un effort particulier est entrepris pour le maïs qui, aussi bien à la Réunion qu'aux Antilles, constitue l'alimentation essentiel du bétail.

La production locale demeurant marginale, les départements d'Outre-Mer sont obligés d'importer cette dernière.

Le régime d'exonération des importations des Etats A.C.P. qui a été maintenu dans le règlement 486/85 a peu d'effet, les possibilités offertes par les Etats A.C.P. voisins étant malheureusement quasi-inexistantes.

En conséquence, ces départements doivent se tourner vers des pays tiers (Afrique du Sud pour la Réunion, Etats-Unis pour les Antilles) en acquittant le prélèvement communautaire, ou vers la métropole avec des coûts de transport élevés.

Plutôt que de demander une diminution des prélèvements communautaires sur les importations de maïs pays tiers, le Gouvernement a proposé à la Commission de mettre en place une aide compensatoire au handicap de distance, calculée à partir des coûts de transport, pour que notamment le maïs communautaire puisse être livré dans les D.O.M. à un prix comparable au prix du marché communautaire.

Des aides nationales ont été accordées dans cette attente au transport de céréales destinées à l'alimentation animale. C'est ainsi qu'un crédit de 7 millions de francs a été ouvert à ce titre :

– 3 MF pour les Antilles et 1 MF pour la Guyane représentant respectivement 2.000 T de blé et de maïs pour les Antilles et 2.000 T de ces mêmes céréales pour la Guyane ;

– 3 MF pour la Réunion représentant 7.500 T de maïs.

C. LES PECHES ET LES CULTURES MARINES

1) Les pêches

a) l'évolution des tonnages

Dans ce domaine d'activités, comme dans d'autres, les situations présentent des éléments de diversité; l'évolution des tonnages, aussi bien que sur longue période que de 1985 à 1986, a été variable suivant les départements.

ÉVOLUTION DES PRODUCTIONS EN TONNAGE ET EN VALEUR

année	tonnage (T)	valeur (MF)
MARTINIQUE		
1981	3 200	57,6
1982	3 900	98,7
1983	3 500	98,0
1984	5 174	170,0
1985	4 600	161,0
1986	4 000	164,0
GUADELOUPE		
1981	8 280	149,0
1982	8 362	167,2
1983	8 386	209,2
1984	8 500	255,0
1985	8 390	260,0
1986	8 500	272,0
GUYANE		
	poissons /crevettes (1)	
1981	p. 1 100	8,7
	cr. 5 395,0	139,9
1982	p. 1 652	15,0
	cr. 5 142,4	130,0
1983	p. 2 077	25,0
	cr. 4 729,3	177,0
1984	p. 2 092	27,2
	cr. 3 218,9	206,0
1985	p. 2 337	30,4
	cr. 3 082,2	200,0
1986	p. 2 565	36,0
	cr. 3 761,6	248,0
RÉUNION		
1981	3 020	40,1
1982	2 791	52,1
1983	2 446	57,5
1984	2 143	63,6
1985	2 180	65,2
1986	1 705	64,0

(1) Chiffres rectifiés tonnages exprimés en crevettes entières.

b) les aides à la pêche

L'aide à la pêche dans les D.O.M. doit prendre en considération la variété des situations de l'exploitation halieutique de chacun de ces départements. Ceci explique que les actions de soutien à la pêche soient décentralisées.

Ces actions sont conduites dans le cadre de programmes régionaux coordonnés, et ont été inscrites dans les différents contrats de plan conclus entre l'Etat et les Régions. Pour les Départements français d'outre-mer, un programme coordonné de développement des pêches et des cultures marines a été rédigé, en concertation étroite avec les régions et présenté aux instances de la C.E.E. susceptibles d'intervenir dans le financement des investissements.

La répartition des compétences entre l'Etat et les Régions fait que désormais l'Etat intervient essentiellement dans le domaine de la pêche industrielle et les Régions dans le développement de la pêche artisanale.

Parmi les principales actions réalisées ou engagées au cours des années 1986-1987, on peut citer :

- la francisation de la flotille crevettière en Guyane par affrètement sous pavillon français de 13 unités qui seront progressivement remplacées par des navires français;

- l'accroissement du nombre des navires crevettiers français en flotte qui passera de 23 au 1^{er} janvier 1986 à 44 au 1^{er} janvier 1988 (prévision); durant cette période, huit nouvelles unités sont mises en place pour assurer le renouvellement et l'accroissement de la flotte crevettière.

- et les travaux d'élaboration, dans le cadre communautaire, du programme coordonné de développement des pêches et cultures marines sont en voie d'achèvement pour le groupe Antilles-Guyane. Pour l'île de la Réunion, ce programme sera inclu dans l'Opération Intégrée de Développement (OID).

Dans ce cadre, les principales aides de l'Etat sont :

- les primes d'équipement industriel et primes d'emploi (FIDOM);

- les aides à la construction du Secrétariat d'Etat à la Mer;

- et les primes d'orientations agricoles (P.O.A.) pour les unités de transformation et de commercialisation.

Enfin, les régions apportent des aides nombreuses, notamment pour le développement de la pêche artisanale.

2) L'aquaculture

L'aquaculture dans les D.O.M. est actuellement en phase de développement avec la réalisation de projets de fermes d'élevage à dimensions économiques significatives.

Cette étape est rendue possible par les résultats obtenus dans les opérations pilotes réalisés au cours de ces dernières années.

Ces activités « nouvelles » supposent cependant un renforcement des structures de recherche et leur coordination mais également un effort accru dans la conquête des marchés.

L'aquaculture outre-mer porte sur quatre filières principales, qui présentent des états d'avancement variables :

- la filière crustacés, actuellement la plus avancée et qui fait l'objet des principales actions de production, avec les chevrettes d'eau douce, avec un développement important en Guyane, Martinique et Guadeloupe;

- la filière mollusques portant essentiellement sur l'ostréiculture en Guyane;

- la filière poissons dans ce domaine, les recherches doivent encore se poursuivre sur les essais d'élevage de poissons tropicaux ou tempérés acclimatés;

- et la filière tortue verte développée à La Réunion, mais qui se heurte à des contraintes écologiques.

L'année 1986 a été pour l'aquaculture, dans ces trois Régions, particulièrement importante puisque les superficies de bassin en élevage (chevrettes d'eau douce) sont passées de 106 hectares fin 1985 à 152 hectares fin 1986 (+ 43 %), et la production de 80 à 133 tonnes (+ 66 %).

Du point de vue technique, le développement inter-régional est harmonieux et les échanges entre les techniciens sont réguliers, tant entre ceux qui opèrent dans des unités de production qu'entre ceux qui assurent l'assistance technique aux éleveurs dans le cadre des SICA.

Il n'en va pas de même pour la commercialisation du produit : si les producteurs antillais ont pu l'écouler sur leurs marchés respectifs, les producteurs guyanais –en raison de l'étroitesse du marché local– se trouvent dans l'obligation de trouver de nouveaux débouchés. Dans l'immédiat, plusieurs dizaines de tonnes sont invendues et leur situation reste critique.

Le bilan de la production pour chaque département d'outre-mer est le suivant :

- Guyane : en 1986 l'écloserie a fourni 9,9 millions de post-larves.

64 hectares de bassin étaientensemencées et la production de chevrettes a été de 35 tonnes pour un chiffre d'affaires de 3 MF.

Une nouvelle entreprise, la S.A. « Marie-Anne Aquaculture » qui envisage d'ici 5 ans l'aménagement de 141 ha de bassins pour une production estimée à 430 tonnes destinées au marché américain, a bénéficié du concours financier du Ministère des D.O.M.–T.O.M.

En 1987, 56 hectares nouveaux de bassin devraient être mis en eau. On peut attendre raisonnablement une production de 90 tonnes.

- Guadeloupe : en 1986, 46 hectares de bassin ont permis une production de l'ordre de 48 tonnes. Celle-ci devrait atteindre 75 tonnes en 1987 (50 hectares).

- Martinique : en 1986, 42 hectares de bassin ont permis une production de l'ordre de 50 tonnes. Celle-ci devrait atteindre 80 tonnes en 1987 (50 hectares).

D. LE TOURISME**1) Evolution en 1986**

L'évolution du tourisme dans les D.O.M. en 1986 est donnée par le tableau ci-après :

	GAUDE- LOUPE	MARTI- NIQUE	GUYANE	REUNION
Capacité hôtelière totale				
(en chambres)				
1985	4.070	2.284	613	964
1986	4.480	2.357	630	1.060
Variation en %	+ 10,0	+ 3,1	+ 2,7	+ 9,9
Nombre de nuitées (échantillon) (1)				
1985	928.313	854.267	nc	206.788
1986	954.052	797.190	nc	241.130
Variation en %	+ 2,7	- 6,7		+ 16,6
Nombre de touristes étrangers				
(échantillon) (1)				
1985	75.850	73.163	nc	11.239
1986	71.440	74.097	nc	13.905
Variation en %	- 5,8	- 12,4		+ 23,3
Nombre total de touristes				
(échantillon) (1)				
1985	150.884	158.929	nc	79.927
1986	148.021	150.309	nc	94.465
Variation en %	- 1,9	- 5,4		+ 18,1

Les résultats font apparaître une progression de la capacité hôtelière des départements concernés mais dans le même temps une diminution nette du nombre des touristes français et étrangers –à l'exception de La Réunion qui enregistre au contraire un accroissement spectaculaire (+ 23,3 % pour les «étrangers», et + 18,1 % par le nombre total de touristes).

S'agissant des Antilles, il convient de souligner que la fréquentation touristique est étroitement liée au taux de change du dollar qui est aujourd'hui moins favorable aux visiteurs américains. Il demeure qu'un effort doit être fait pour améliorer les liaisons entre les Etats-Unis et les Antilles françaises : New-York est encore à 11 heures d'avion de la Guadeloupe du fait d'une étape obligatoire à Porto-Rico. De plus, certaines informations parvenues à votre rapporteur font état des difficultés incompréhensibles qu'ont les compagnies aériennes antillaises à établir des liaisons sur l'ensemble des Caraïbes et notamment vers les îles américaines.

2) La promotion du tourisme

En 1986, la promotion du tourisme des départements d'outre-mer a mobilisé les crédits suivants :

a) *La Guadeloupe et la Martinique*

La promotion du tourisme de la Guadeloupe et de la Martinique à l'étranger se fait d'une part en Amérique du Nord et d'autre part sur certains marchés d'Europe de l'Ouest (essentiellement l'Allemagne, la Suisse, la Belgique et l'Italie).

Les crédits mis en oeuvre à cet effet en 1986 ont été de 9,9 MF, dont 2,85 MF par l'Etat qui a dépensé les mêmes sommes pour chacun des deux départements – soit 1,42 MF. Le solde a été apporté par les deux offices départementaux du tourisme de Guadeloupe (4.150.000 F) et de la Martinique (2.900.000 F), la Guadeloupe ayant fait un effort plus important que la Martinique sur le marché italien.

Les crédits des offices départementaux du Tourisme proviennent pour l'essentiel de trois sources : la Région, le Département et les hôteliers (qui prélèvent une somme de 3 à 5 F par nuitée sur les touristes fréquentant leurs établissements).

Pour les actions en métropole, les Offices financent séparément la promotion de leur département sur leurs crédits propres, sans que l'Etat les aide en ce domaine. En 1986, chaque Office a ainsi dépensé 2 MF, à quoi s'ajoutent 0,7 MF pour la participation à des foires et salons (dont certains à l'étranger).

b) la Guyane

Ce département n'a reçu, pour sa promotion touristique, aucun crédit de l'Etat en 1986, ce qui est regrettable. La promotion a donc été entièrement financée par l'Office du Tourisme qui a consacré 1 MF pour participer à diverses foires et salons, accueillir des journalistes et des professionnels du tourisme et participer au financement de l'Office du Tourisme des Antilles et de la Guyane Française à Paris.

c) La Réunion

Pour La Réunion, l'Etat n'a alloué aucun crédit de promotion en 1986. La totalité des dépenses a donc été financée par la région et par le département qui a créé, à compter du 1er décembre 1986, sa propre structure de promotion, le Comité Départemental du Tourisme.

Les crédits de promotion en 1986 ont été de 5,10 MF par l'Agence Régionale pour des actions essentiellement menées en métropole et la participation à deux manifestations à l'étranger (lune à Berlin et l'autre en Suisse) et de 3,5 MF pour le Comité Départemental (actions en métropole et dans les pays voisins).

DEUXIEME PARTIE : L'AVENIR DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Le bilan des principales activités économiques des D.O.M. révèle des situations qui évoluent peu sur le plan économique ou qui, quelquefois, se détériorent lentement.

Dans ce contexte, le Parlement a adopté à la fin de 1986 une loi de programme relative au développement des départements d'Outre-mer.

Ce texte affiche des objectifs ambitieux. Sa période d'exécution qui porte jusqu'à 1991 et jusqu'à 1994 pour le programme complémentaire du logement. Dans la mesure où il conditionne le développement futur des départements d'outre-mer, l'exécution de ce texte doit être contrôlée par le Parlement.

Mais, au-delà de cette période s'ouvre celle de l'entrée en vigueur du marché unique européen dont on n'imagine mal qu'il n'aura pas de conséquences sur la vie de nos départements d'outre-mer.

I. LA PREMIERE ANNEE D'EXECUTION DE LA LOI DE PROGRAMME

A. LE RAPPEL DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TEXTE

1. Les engagements financiers

La programmation financière associée à la période d'exécution de la loi de programme faisait apparaître la volonté de dégager des crédits supplémentaires de l'ordre de 3,8 milliards de francs au regard de ceux figurant dans la loi de finances initiale.

Ces crédits doivent se répartir comme suit :

(en millions de francs)

	PROGRAMME 1987-1991				PROGRAMME complémentaire de logement		TOTAL	
	1987		1988 à 1991		1992 à 1994			
	AP	CP+DO	AP	CP+DO	AP	CP+DO	AP	CP+DO
Mesures sociales.....		89		456				545
Opérations spécifiques de développements	151	68	573	664			724	732
Moyens en équipement et fonctionnement pour les secteurs de formation professionnelle, scolaires et hospitaliers....	106,4	81,9	360,6	452,3			467	534,2
Programme spécial de logement et assainissement.....	230	46	1 546	1 255,5	230	704,5	2 006	2 006
Actions culturelles.....	10	15	75	40	60			50
	497,45	299,9	2 519,6	2 887,8	230	704,5	3 247	3 892,2

AP : autorisations de programme.
 CP + DO : crédits de paiement + dépenses ordinaires.

2. Les engagements sociaux

L'article 1er de la loi de finances fixe pour objectif l'établissement progressif d'une partie sociale entre les D.O.M. et la métropole. A ce titre, l'article 14 de la loi revient explicitement sur une des discriminations les plus criantes existant entre la métropole et les D.O.M. : la nécessité d'avoir un emploi pour bénéficier des allocations familiales.

De plus, le projet prévoit un important programme de logement et d'assainissement portant sur des sommes supérieures à 2 milliards de francs.

3. Les encouragements économiques

Des opérations spécifiques d'équipement et d'amélioration des infrastructures figurent en annexe de la loi de programme. Ces opérations comporteront notamment des investissements routiers et portuaires.

S'agissant de l'emploi, la loi a étendu aux D.O.M. les dispositions existant en métropole sur l'exonération des cotisations sociales patronales pour les embauches de jeunes de moins de 25 ans.

L'annexe de la loi prévoyait également d'encourager le transport aérien vers les dépôts d'outre-mer.

Enfin, la création de zones franches dans les secteurs portuaires et aéroportuaires a été autorisée.

B. LES DISPOSITIONS PRISES EN 1987

1. La programmation financière

Les crédits supplémentaires en autorisation de programme prévus à l'article 2 ont été mis en place dans les budgets des différents ministères. Et, en particulier :

- 151 millions de francs pour les opérations spécifiques de développement, financées pour l'essentiel par le FIDOM (141 millions de francs),

- et, 230 millions de francs pour le programme de développement du logement social. Les lignes budgétaires correspondantes passent de 592 millions de francs en 1986 à 822 millions de francs en 1987 (+ 39 %).

En ne tenant compte que des seules décisions prises à ce jour (le premier comité directeur du FIDOM n'ayant pas réparti la totalité de l'enveloppe annuelle), et en excluant les dotations décentralisées, l'ensemble des crédits d'investissement de l'Etat s'élève, pour les seuls départements d'outre-mer, à 1 672 millions de francs, contre 1 306 millions de francs en 1986, soit une augmentation de 28 %. La majeure partie de cette augmentation est due à la loi de programme (289 millions de francs sur 366 millions de francs).

Dans le même temps, afin de veiller à ce que les ministères techniques ne se désengagent pas de l'outre-mer, le Ministère a réactivé une institution créée dans les années 1960 : la commission de coordination des investissements publics d'outre-mer, où sont représentés, l'ensemble des ministères concernés.

De façon tout aussi révélatrice, il semble cette fois que le rythme de consommation des crédits – souvent insuffisant dans les D.O.M. – soit satisfaisant. Mais votre rapporteur estime important que l'emploi de ces dotations soit aussi décentralisé que possible afin d'améliorer encore le taux de consommation des crédits.

Votre rapporteur souhaite interroger le Gouvernement sur les prévisions d'exécution de la loi pour 1988 qui n'ont pas encore été arrêtées bien que certaines informations en possession de votre rapporteur lui donneraient à penser que l'on s'oriente vers une simple reconduction des crédits.

2. Les actions économiques

Indépendamment de la mise en place des équipements qui est liée au respect des engagements financiers de l'Etat, l'exécution de la loi de programme se caractérise par la création de zones franches et l'amélioration des dessertes aériennes.

a) La création des zones franches

La mise en oeuvre des dispositions de la loi de programme sur les zones franches fait l'objet d'une circulaire interministérielle aux préfets, en cours de signature.

Ce texte précise les avantages offerts dans les zones franches et traite des questions liées au choix du site et à la désignation du gestionnaire, qui paraissent les plus délicates.

En ce qui concerne le choix du site, la circulaire rappelle la nécessité d'un consensus local, et les conditions nécessaires au succès de la zone franche (bonnes liaisons avec une zone portuaire ou aéroportuaire, existence d'infrastructures suffisantes, dimension adéquate, site adapté à des activités de transformation). Il est précisé qu'afin d'éviter de banaliser les zones franches, une seule création par département sera dans un premier temps envisageable.

Le choix du gestionnaire est laissé largement ouvert. Sa fonction à la fois douanière et commerciale se distingue de celle du maître d'ouvrage et de celle du responsable de l'aménagement. L'importance du rôle confié au gestionnaire en matière de promotion et de commercialisation conduit à envisager le recours aux chambres de commerce et d'industrie, ou la création d'une structure de droit privé.

A cet égard, votre Commission rappelle qu'elle avait insisté, lors de l'examen de la loi de programme, sur l'importance de l'existence d'un interlocuteur unique pour les entreprises intéressées, ainsi que sur les simplifications des formalités d'implantation.

Elle souhaite que ces observations soient prises en compte.

b) L'amélioration des dessertes aériennes

Dans une première étape, les compagnies Minerve et Point Air ont été autorisées à ouvrir des liaisons entre les Antilles d'une part, la Réunion d'une part et tout point du Territoire métropolitain pour le transport des personnes et des marchandises. Cette autorisation s'accompagne de conventions avec l'Etat, en conformité avec un cahier des dispositions communes, visant à faire participer les compagnies aux obligations de

service public pour le transport des passagers. Quant au transport des marchandises, il a été totalement libéralisé.

Une première convention a ainsi été signée début mars par la Compagnie Minerve sur les Antilles ; un document analogue devrait l'être prochainement par la Compagnie Point Air sur l'île de la Réunion.

La mise en oeuvre de cette nouvelle politique a eu des effets positifs immédiats et significatifs :

- le trafic à destination des Antilles et de la Réunion a augmenté respectivement de 14,5 % et 25 % au 2ème semestre 1986 par rapport à la période correspondante de l'année 1985, l'accroissement du trafic ayant en outre profité à toutes les compagnies concernées.

- l'offre de trafic s'est sensiblement améliorée, les compagnies ayant mis en oeuvre des vols au départ de Paris ou de la province suivant la saison ;

- l'instauration par Air France, d'une tarification tricolore à compter du 1er décembre 1986 a connu un grand succès manifesté par un accroissement très sensible du trafic en période creuse (+ 54 % en janvier et + 43 % en février sur les Antilles par rapport à 1986).

Par ailleurs, la nouvelle politique engagée a eu un effet de relance sur des projets nouveaux de transport aérien à destination des départements d'outre-mer : trois nouveaux projets de liaison charter avec les Antilles ont été soumis au Conseil supérieur de l'Aviation marchande.

Cependant, votre rapporteur fera une observation sur ce point. La desserte aérienne des territoires d'outre-mer ne devrait pas s'opérer uniquement de façon radiale. Comme il l'a été précédemment souligné, il paraît très souhaitable d'améliorer les liaisons aériennes avec l'environnement caraïbe des Antilles et avec les Etats-Unis et le Canada qui sont un de leurs principaux débouchés touristiques.

3. Une crainte : le rythme de la réalisation de la parité sociale globale

La réponse communiquée à votre rapporteur sur ce point révèle que la mise en oeuvre de ce principe – progressive d'après la loi – risque de ne pas être rapide :

« L'article 13 de la loi de programme a créé une commission nationale d'évaluation de la parité sociale globale dont la composition devait être fixée par décret.

Le décret n° 87-428 du 19 juin 1987 a fixé cette composition et le mode de fonctionnement de la commission.

Ainsi, la commission comprendra un député, un sénateur, quatre conseillers généraux désignés par les conseils généraux des D.O.M., quatre conseillers régionaux désignés par les conseils régionaux des D.O.M., dix représentants de l'Etat et dix personnalités choisies en raison de leurs compétences, nommées par arrêté du Premier Ministre. Cet arrêté est paru au Journal Officiel du 10 septembre 1987.

La commission doit soumettre au Gouvernement une estimation du coût de la réalisation de la parité sociale globale et proposer des modalités d'utilisations, dans un délai de quatre mois. Elle devrait être réunie prochainement. »

La création de cette commission est un préalable nécessaire à l'évaluation des données de la parité sociale globale recherchée par le législateur. Mais, elle ne peut constituer le seul objectif de l'année 1988. Sur d'autres points, le rythme d'application de la loi semble ralenti.

Par exemple, l'article 14 supprimant la « condition d'activité pour l'attribution des prestations familiales » n'entrera pas en application avant 1989.

Dans un contexte où l'équilibre général du budget de la Sécurité sociale semble de moins en moins acquis, il eût probablement été préférable d'accélérer plutôt que de différer – même si le texte de la loi le permet – l'application d'une mesure attendue depuis longtemps par les départements d'outre-mer.

II. L'INTEGRATION DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER A LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

La communauté européenne prend déjà en considération la particularité des départements d'outre-mer tout en contribuant par certains de ces fonds à soutenir les activités économiques de ces départements.

Mais les perspectives ouvertes par l'entrée en vigueur de l'acte unique européen en 1993 impliquent que soit examinée la place de nos départements d'outre-mer dans le futur marché unique européen. En effet, aussi bien leur éloignement que leur niveau de développement moins avancé que celui des nations européennes, commandent d'une part, de prendre des précautions afin que la libre circulation des hommes, des capitaux et des marchandises ne se fasse à leur détriment, et, d'autre part, qu'une action européenne d'envergure soit entreprise afin de renforcer les rapports entre ces collectivités et l'ensemble des pays européens de la Communauté.

A. LES AIDES ACTUELLES DE LA COMMUNAUTE

Les concours de la C.E.E. aux D.O.M. en 1986 ont porté sur des sommes de l'ordre de 675 millions de francs se répartissant comme suit :

(en millions de francs)

	F.E.O.G.A.	F.E.D.E.R.	F.S.E.
GUADELOUPE.....	24,10	11,45	52,642
MARTINIQUE.....	28,44	36	35,98
GUYANE.....	26,26	51,975	8,31
REUNION.....	53,25	45	99,24
ETAT.....	nd	62,5	139,76
	132,05	206,925	335,932

B. L'AMELIORATION DES LIENS DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER AVEC LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

1. Les initiatives prises en 1987

L'acte unique concerne à deux titres les départements d'outre-mer :

– le marché unifié implique une libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, ce qui suppose la disparition des règles nationales qui s'opposent à cette circulation.

Cependant, d'une part, l'article 227 du Traité de Rome, qui sert de base juridique à la reconnaissance de la spécificité des D.O.M., garde toute sa valeur. D'autre part, l'Acte unique prévoit lui-même en son article 15 que la Commission peut proposer des dispositions appropriées, pour tenir compte des différences de développement de certaines économies régionales, en particulier, dans le contexte d'une meilleure concentration des interventions des fonds communautaires d'aide structurelle.

Dans cette perspective, l'initiative a été prise d'organiser une rencontre de la France et de l'Europe pour l'outre-mer, et de faire précéder celle-ci d'un mémorandum du Gouvernement pour une meilleure insertion des D.O.M. dans la C.E.E.

Ce mémorandum a été transmis à la Commission des Communautés Européennes le 10 avril 1987 puis à nos partenaires européens et les « journées D.O.M. » se sont tenues à Bruxelles les 4 et 5 juin dernier.

Dans le mémorandum, la France a clairement indiqué à ses partenaires que la taxe sur l'octroi –qui fait actuellement l'objet d'une procédure precontentieuse auprès des instances de la Communauté– constituait un élément important du développement économique des D.O.M. et garantissait l'équilibre financier de ces collectivités.

Mais, ce texte, dont votre rapporteur reproduit un résumé ci-après, concernait pour l'essentiel la défense de l'agriculture des départements d'outre-mer :

« ● Une mesure spécifique pour répondre aux handicaps structurels dans le domaine agricole

L'agriculture des D.O.M. souffre, par rapport aux régions continentales, d'une moindre compétitivité due au double handicap du renchérissement du coût des intrants (aliments du bétail, produits de traitement phytosanitaire, engrais) et d'une moindre protection vis-à-vis des pays tiers. Les surcoûts liés au transport des productions agricoles vers le continent européen représentent parfois 30 % de leur prix de vente à la consommation.

Il est donc nécessaire, afin d'encourager les efforts de diversification agricole des D.O.M. de mettre en oeuvre à leur profit une mesure spécifique de nature à assurer un relais au soutien communautaire.

Cette mesure devrait prendre la forme d'une aide au transport des intrants (céréales, engrais, produits phytosanitaires) exportés du continent vers ces régions. De la même façon, dans le sens inverse, pour les fleurs, les fruits et légumes de diversification tels que la lime, l'avocat, l'ananas frais, l'aubergine et autres produits analogues, une aide au transport doit être introduite pour compenser le handicap spécifique des D.O.M. sur les marchés continentaux.

Le coût total de cette aide représente un montant de 150 millions de francs par an.

● Des mesures sectorielles

– Pour la banane :

Dans ce secteur, il est nécessaire de préparer les producteurs à l'échéance du marché unique de 1992 et d'assurer la reconnaissance du caractère communautaire de la production des D.O.M. afin de permettre son développement dans un marché européen globalement déficitaire.

Cela implique, pour cette production européenne, de prendre le moment venu des dispositions adéquates permettant d'assurer la pérennité de la production française de bananes et le maintien d'un revenu satisfaisant pour les producteurs. Par ailleurs, il importe dès maintenant de mettre en oeuvre des mesures d'adaptation structurelle en faveur de la qualité du produit et de conforter sur la base de l'article 115 du Traité de Rome, le fondement juridique, au regard du droit communautaire, du régime national actuel qui assure l'écoulement de la production des D.O.M. et des fournisseurs traditionnels.

– Pour la filière canne-sucre-rhum :

L'organisation communautaire du sucre est un instrument efficace de soutien de la production cannière dans ces régions, qu'il importe de maintenir.

En revanche, la spécificité des D.O.M. doit être prise en compte pour le rhum, compte tenu de la place de cette production dans la filière canne sucre rhum.

La France a ainsi demandé au Conseil des Communautés européenne de reprendre la proposition de la Commission de 1982 sur le régime fiscal du rhum en provenance des D.O.M.. Cette dérogation, qui permet aux rhums traditionnels des D.O.M. de trouver sur place et en métropole un débouché privilégié, est demandée à titre temporaire. Elle est indispensable pour le maintien d'une production spécifique des D.O.M.

D'autre part, la définition juridique du rhum retenue par la Commission Européenne dans la proposition de règlement «boissons spiritueuses» ne permet pas de garantir la spécificité du produit qui nécessite pour son contrôle la prise en compte d'une teneur suffisante en éléments non-alcool. Elle néglige en outre l'aspect vital pour les zones productrices de la valorisation sur place de la production de canne.

– Pour l'ananas :

Dans la Communauté, les départements français d'outre-mer, et tout particulièrement la Martinique, sont les seules zones traditionnelles productrices d'ananas. Dans ce dernier département, la plus grande partie de la production est transformée en conserves et représente le troisième produit d'exportation tout en contribuant à l'emploi de 2 000 personnes. L'importance économique de ce produit justifie le maintien des aides à la production pour les conserves d'ananas régies par le règlement 525-77 des Communautés européennes, et la revalorisation de leur niveau en fonction de l'évolution du marché mondial.

– Pour le géranium :

La mise en place d'une aide spécifique pour cette production qui occupe une place intéressante dans le département de la Réunion est sollicitée afin de permettre aux exploitants d'améliorer leur productivité.

– Pour la vanille :

L'avenir de cette culture ainsi que la protection du consommateur passent par une définition claire de l'aromatization des produits alimentaires, dans le cadre des directives communautaires relatives à l'étiquetage et aux arômes ».

2. L'absence d'une vision plus large

Les demandes présentées par les pouvoirs publics auprès des instances européennes ont pour but de maintenir le caractère spécifique des D.O.M., vis-à-vis de certaines des contraintes du marché unifié et, aussi, de permettre à la communauté de mieux articuler les interventions structurelles et de soutenir des marchés qu'elle met en oeuvre actuellement. Votre rapporteur se félicite que ces mesures aient été entreprises.

On peut regretter que cette action, nécessaire et bien conduite, ne s'appuie pas sur un grand dessein visant à développer les liens de nos départements d'outre-mer avec les Etats membres au delà de la médiation de la Communauté européenne.

Sur beaucoup d'aspects comme le développement touristique ou les décisions d'investissements industriels dans les zones franches et aux conditions fiscales privilégiées qui sont celles de ces départements, il serait souhaitable d'engager des initiatives sensibilisant nos partenaires à l'intérêt que présentent ces collectivités.

Une réflexion large devrait être conduite sur ce point. Votre commission estime cette réflexion d'autant plus nécessaire que l'état des économies d'outre-mer, dont l'archaïsme est souligné en première partie de ce rapport, rend hypothétique leur intégration au futur marché unifié européen.

* * *

* *

En dépit des réserves formulées par son rapporteur, la commission des Affaires économiques et du Plan a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des départements d'outre-mer pour 1988.