

**Eliane Mossé**

**février 1999**

**QUEL DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE  
POUR LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER ?**

version rectifiée au 22 mars 1999

# SOMMAIRE

REMARQUES PRÉLIMINAIRES SUR LE RAPPORT	4
INTRODUCTION	6
PREMIÈRE PARTIE : MIEUX ANALYSER LA SITUATION DES D.O.M.	12
I - <u>L'analyse de la situation économique</u>	13
I.1 - Ce qui existe	13
I.2 - Ce qui fait défaut	13
I.3 - Ce qui est proposé : la construction d'un tableau de bord	14
II - <u>L'évaluation des politiques publiques</u>	16
II.1 - Ce qui existe	16
II.2 - Ce qui fait défaut	16
II.3 - Ce qui est proposé : la réunion périodique d'une commission économique sur l'outre-mer	17
III - <u>Quelle image de l'évolution économique de l'outre-mer ressort des informations disponibles ?</u>	19
III.1 - Les ménages sont les principaux bénéficiaires des politiques publiques menées dans les DOM depuis vingt-cinq ans	19
III.2 - Le secteur des entreprises reste fragile	21
III.3 - Une situation de dépendance	23
III.4 - Les D.O.M. dans leur environnement géographique	24
DEUXIÈME PARTIE : RÉORIENTER LES POLITIQUES PUBLIQUES : politique du développement, politique de l'emploi	26
I - <u>Quelles politiques du développement ?</u>	27
I.1 - Une prospérité en trompe l'œil	27
I.2 - Que faire ?	29
II - <u>Quelles politiques de l'emploi et de l'insertion ?</u>	38
II.1 - Le dispositif actuel	38
II.2 - Quels résultats ?	42

<b>TROISIÈME PARTIE : FINANCER AUTREMENT UNE POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'EMPLOI</b>	<b>45</b>
I - <u>Les surrémunérations dans la fonction publique</u>	46
I.1 - Une situation privilégiée	46
I.2 - Que faire ?	48
II - <u>La défiscalisation des investissements</u>	51
II.1 - Un dispositif mouvant	51
II.2 - Effets du dispositif sur l'investissement, l'emploi et la dépense fiscale	53
II.3 - Que faire ?	55
III - <u>Quels substituts aux financements bancaires ?</u>	59
III.1 - La défaillance du système bancaire	59
III.2 - L'introduction de l'euro conduit à des remises en causes importantes	61
III.3 - Quels substituts possibles ?	61
IV - <u>L'appartenance des DOM à l'Europe</u>	63
IV.1 - Les mesures dérogatoires en faveur des D.O.M.	63
IV.2 - Les Fonds structurels : rappel des grandes lignes du dispositif	64
IV.3 - Peut-on mieux utiliser les Fonds communautaires ?	66
 <b>CONCLUSION</b>	 68
 <b>ANNEXES</b>	 71

# REMARQUES PRELIMINAIRES

## SUR LE RAPPORT

De nombreux rapports sur la situation des départements d'Outre-Mer ont été écrits dans un passé récent, soit pour répondre à des demandes émanant du Gouvernement (rapport Ripert, rapport Bélorgey, rapport Merle), soit à l'initiative du patronat des D.O.M. (rapport Neuschwander, étude du cabinet Arthur Andersen, commandée par la FEDOM, rapport DME, effectué à l'initiative des Chambres de Commerce), soit enfin issus des travaux de chercheurs ou d'universitaires (rapports Célimène). Il tenait donc de la gageure de tenter de proposer des vues nouvelles, et cela d'autant plus que la préparation du rapport s'est déroulée sur un laps de temps relativement court, et que les contacts outre-mer ont été limités à deux missions, en Martinique et à La Réunion.

**La première partie du rapport**, réalisée avec l'aide de différentes administrations (Secrétariat d'état à l'outre-mer, I.N.S.E.E., Direction de la Prévision, Commissariat au Plan, Inspection générale des Finances), de l'I.E.D.O.M. et des travaux du sous-groupe "statistiques et comptes nationaux" (cf. annexe 2) fait le point sur les informations disponibles sur les D.O.M., suggère un certain nombre de simplifications pour les rendre plus lisibles, et propose la création d'une commission technique, se réunissant de façon périodique en vue d'assurer l'évaluation des politiques publiques et de préparer les discussions budgétaires. Il ne faut pas voir dans ces diverses propositions un pur souci d'économiste, déconnecté des réalités politiques. J'en donnerai une illustration : les décisions prises dans la loi de finances pour 1998 sur la tunnelisation n'ont fait l'objet **d'aucune étude préalable sur leur impact fiscal** (quelles économies moins quelles pertes en termes de recettes) **ni sur leur impact macro-économique** (effets sur l'investissement, l'activité, l'emploi). Il serait indispensable dans le futur qu'une telle démarche ne se reproduise pas et qu'une décision ne soit pas prise en fonction de critères purement politiques ou "moraux" (limitation des bénéfices tirés de la défiscalisation par les contribuables aisés de métropole, par exemple) mais en partant d'une analyse "ex ante" sérieuse de ses effets économiques et sociaux prévisibles.

**Les seconde et troisième parties** ont été réalisées sur la base de discussions avec des experts spécialistes de l'outre-mer et de diverses prestations fournies par les membres du groupe "plénier" et du sous groupe "politique du développement et de l'emploi" (cf. annexe 2). Les missions en Martinique et à La Réunion (annexe 3) ont été également très instructives sur les différents problèmes traités dans le rapport. Les problèmes spécifiques à la Guyane n'ont pas été

traités, un rapport récent (Jean-François MERLE : "Guyane 1997 : Etat des lieux et propositions" – octobre 1997) ayant été consacré à ce département. Certains points importants n'ont été analysés que de façon très synthétique, sous l'angle de l'orientation souhaitable des politiques, soit parce qu'ils faisaient l'objet d'un travail parallèle (**rapport du Gouvernement au Parlement sur la défiscalisation** : cf. annexes 1 bis et 1 ter), soit parce qu'une commande spécifique a été adressée par le Secrétariat d'Etat à l'outre-mer à un institut de recherche, DIAL, (**surrémunérations**).

L'auteur du rapport, qui tient à remercier tous ceux qui l'ont aidée dans sa tâche, est très consciente des lacunes de son travail. Elle souhaite préciser que les vues exprimées ici sont de sa seule responsabilité et ne reflètent pas forcément la position des experts réunis à l'occasion de la mission. Toutefois, les documents de travail fournis par ces experts ont été largement intégrés dans le texte. Il convient également d'insister sur le fait que les problèmes institutionnels (statut des DOM) n'ont pas été traités volontairement, le rapport analysant les politiques du développement sous le seul angle économique.

Si ce rapport contribue dans le futur à une meilleure connaissance de la situation des départements d'outre-mer, au delà des clichés habituels, et permet par la même une plus grande rationalité des politiques publiques, il n'aura pas été tout à fait inutile.

\*

\* \*

# **RAPPORT SUR LA SITUATION DANS LES D.O.M.**

## **INTRODUCTION**

La mission qui m'a été confiée concerne la situation économique des DOM et m'invite à proposer des orientations en vue de favoriser leur développement.

Cette mission ne concerne pas la nature politique de leurs relations avec la métropole, pas plus que les questions d'ordre institutionnel. Celles-ci n'en sont pas moins présentes à l'esprit de tous, autant en métropole qu'outre-mer.

On ne peut négliger, dans une analyse strictement limitée au développement économique et social, la particularité politique que représente l'existence au sein de l'Etat d'un ministère chargé non seulement des TOM, mais aussi des DOM, alors que, la départementalisation aidant, on pourrait supposer qu'ils ne constituent plus, depuis 1946, un cas particulier.

Tout se passe comme s'il y avait une légitimité évidente à raisonner sur l'économie des DOM de façon distincte de l'économie française, alors qu'il ne viendrait certainement à personne l'idée de tels raisonnements concernant les Alpes-Maritimes, la Lozère, le Val de Marne ou le Nord.

L'analyse ainsi permise de la spécificité de la situation des DOM peut conduire, au plan politique, à imaginer des dispositions discriminatoires. Celles-ci peuvent conduire à isoler davantage les DOM en maintenant des particularismes qui ne sont pas de nature à permettre leur développement ou, au contraire, constituer des **discriminations positives** visant à assurer un rattrapage. Compte tenu de la nature de la mission confiée, les orientations proposées par ce rapport visent évidemment à " sortir par le haut ".

Faut-il pour autant suivre un modèle ? L'économie des DOM peut-elle, malgré ses spécificités, totalement s'assimiler à celle de la métropole ? Ou faut-il imaginer des solutions radicalement spécifiques ? L'idée suivie dans ce rapport est plus pragmatique : la nature des DOM, qui sont éloignés, tropicaux et qui constituent des marchés et bassins d'emploi de petite taille exige à l'évidence la mise en œuvre d'outils particuliers dans de nombreux domaines, au moins pendant le temps nécessaire pour leur permettre de parvenir à un développement économique et social assurant leur intégration harmonieuse dans l'ensemble européen, dont ils sont partie prenante.

\*

\* \*

Les problèmes de développement des départements d'outre-mer ont fait l'objet depuis le début des années quatre-vingt-dix de nombreux rapports, contenant des propositions souvent très intéressantes, mais **dont peu ont été appliquées** et/ou suivies d'effets. On constate que les

**grands dysfonctionnements** de l'économie des D.O.M. **restent pratiquement inchangés**, voire même s'aggravent au cours des années, qu'il s'agisse d'un taux de chômage trois à quatre fois supérieur à celui de la métropole, d'un taux de couverture des importations par les exportations extrêmement faible, de la dépendance de transferts sociaux massifs, ou bien encore de la permanence d'avantages catégoriels qui ne répondent plus à une logique économique ou sociale.

On peut s'interroger sur les **raisons de cette inertie**. Elles sont essentiellement **politiques**, les particularités des D.O.M. (éloignement, insularité, climat, etc...) n'expliquant pas tout : il est frappant à cet égard de constater le contraste qui existe entre le succès apparent de petites économies insulaires de l'océan indien, comme Maurice, ou des petites îles de la Caraïbe comme Antigua ou les Bahamas, qui possèdent les mêmes caractéristiques géographiques, et les difficultés permanentes des D.O.M. Tout se passe comme si la plupart des responsables politiques, d'une part hésitaient à revenir sur des avantages acquis afin d'éviter des troubles (exemple : les sur-rémunérations des fonctionnaires) mais, d'autre part prenaient dans la précipitation certaines décisions, soit pour parer à l'urgence, soit dans un but "moralisateur", sans en avoir au préalable mesuré avec précision les conséquences macro-économiques (exemple : la tunnélisation).

Par ailleurs, si un certain nombre de travaux tentent bien une analyse "ex post" de l'effet des politiques (cf. le rapport Richard ou le rapport Migaud sur la défiscalisation), **il n'y a pas de suivi systématique des effets, en termes de coûts/avantages et d'adéquation entre les objectifs recherchés et les résultats obtenus, des actions publiques, à un niveau macro ou micro-économique**, ce dont se plaignent d'ailleurs les élus locaux (ces propos ont été tenus à peu près dans les mêmes termes par deux adversaires politiques : MM. Lise et Marie-Jeanne, à la Martinique).

Pourtant, l'information sur les D.O.M. pêche plutôt par excès que par défaut. Mais, manquant souvent de lisibilité, ne remontant pas avec suffisamment de rapidité et de clarté aux agents ayant pouvoir de décision, elle ne constitue pas toujours un instrument assez opérationnel pour guider l'action des pouvoirs publics. **D'où les propositions de simplification des données disponibles, de suivi et d'analyse périodique de ces données afin d'en tirer les leçons au niveau des pouvoirs publics et de constituer une base de discussion entre les différents acteurs de la vie économique et sociale.**

**Les D.O.M. ont chacun leur singularité.** On ne peut donc leur appliquer sans nuances les mêmes "recettes" de politique de développement. Cependant, **les traits communs l'emportent le plus souvent sur les caractéristiques propres.** Il est donc normal que le cadre général des actions de l'Etat y soit identique, même si l'application qui en est faite diffère d'un département à



l'autre. Quels sont ces traits communs ? Ils sont bien connus et on se contentera ici de les évoquer rapidement.

**Les D.O.M. se caractérisent en premier lieu par leur positionnement géographique et leur environnement régional.** Il s'agit de territoires insulaires ou quasi insulaire, de faible superficie (à l'exception de la Guyane), situés en zone tropicale et soumis à de forts aléas climatiques et géophysiques. Ils sont tous très éloignés de la métropole (Guadeloupe et Martinique : 6 800 km de Paris, Guyane : 7 000 km, Réunion : 9 500 km). Ils se trouvent dans un environnement régional constitué en majorité (mais non en exclusivité) de micro-Etats insulaires, classés dans la catégorie des pays A.C.P.

Ils se caractérisent également par une démographie, sans doute mieux maîtrisée qu'il y a deux ou trois décennies, mais où **la population continue à augmenter fortement, en partie par suite d'un renversement des courants migratoires avec la métropole** : le taux de croissance annuel de la population s'est accéléré depuis le milieu des années quatre-vingt passant, pour la moyenne des quatre D.O.M., de 1,2% environ sur la période 1970/1984 à 2% environ sur la période 1985/1994. Cette évolution se trouve encore aggravée en Guyane en raison de l'importance de l'immigration clandestine. La croissance de l'activité ne suffisant pas à absorber celle de la population active disponible, les taux de chômage sont extrêmement élevés, de l'ordre de 25 à 40% selon les départements.

**Les D.O.M. ont une position institutionnelle, une organisation politique et administrative identique.** La loi de 1946 a transformé ces anciennes colonies en départements, mais ils ont la spécificité de posséder deux assemblées élues au suffrage universel, l'une départementale, l'autre régionale, exerçant chacune leurs compétences sur le même territoire, ce qui leur confère un statut de "**région mono-départementale**". Les dispositions législatives et réglementaires (aux adaptations près - cf. article 73 de la Constitution) les régissent de la même manière que les départements métropolitains, y compris en ce qui concerne l'appartenance à l'Union Européenne, dont ils font partie du territoire douanier.

**Economiquement** les D.O.M. se caractérisent par des facteurs de **fragilité en dépit d'une croissance plus rapide qu'en métropole**. Ils ne disposent pas de ressources naturelles abondantes et diversifiées et ils sont largement dépendants sur le plan énergétique. Le secteur productif reste insuffisamment développé alors que le secteur tertiaire est hypertrophié. Un secteur non marchand important subsiste. Cependant, la croissance du P.I.B. a été en moyenne annuelle entre 1975 et 1994 de près de 8% pour la Guyane (par suite essentiellement du développement des activités spatiales) et de plus de 4% pour les trois autres D.O.M. Le P.I.B. total des D.O.M. est passé de 0,7% du P.I.B. métropolitain en 1975 à 1,2% en 1994. **La croissance intérieure et surtout l'importance des transferts publics ont permis de réduire**

**l'écart entre le revenu disponible brut (R.D.B.) des ménages domiens et métropolitains** : le R.D.B. par tête des quatre D.O.M représentait 42,5% de celui de la métropole en 1975 et plus de 57% en 1993. **La structure du P.I.B. est très déséquilibrée** : le niveau de la consommation, soutenue par l'importance des transferts en provenance de la métropole, dépasse pour la moyenne des quatre DOM celui du P.I.B., ce qui entraîne une forte dépendance par rapport aux approvisionnements extérieurs. Les possibilités d'exportations restant limitées, **le taux de couverture des importations par les exportations est extrêmement faible** et marque un recul constant : il se situait, hors Guyane, à 10% en 1994 contre 25% au début des années soixante-dix. **On doit toutefois rappeler que 2/3 environ des déficits commerciaux des DOM sont imputables aux échanges avec la métropole et profitent donc à cette dernière.**

**Socialement, les D.O.M. bénéficient de la "parité sociale"** : les niveaux du SMIC et de la plupart des prestations sociales sont globalement alignés sur ceux de la métropole. Mais **de nombreux avantages s'y juxtaposent** : sur-rémunérations des agents publics, parapublics et assimilés, indemnités d'éloignement, majorations familiales, majorations de retraites, indemnités de transports, congés bonifiés, etc... ainsi que des dispositions fiscales préférentielles ou dérogatoires. En dépit de cela, les D.O.M. sont marqués par **l'importance de la pauvreté et de l'exclusion** : les Rmistes domiens représentent en 1998 plus de 10% du total des bénéficiaires français, alors que la population des D.O.M. ne constitue que 2,8% de la population nationale.

Enfin, **les D.O.M. sont extrêmement dépendants de la métropole** : le taux des **transferts publics nets** (calculé comme le solde entre les dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale et les recettes de ces administrations) s'établit à **35% du P.I.B. environ en Martinique et Guadeloupe, 43% en Guyane et 48% à la Réunion**. Le montant des transferts publics injectés chaque année dans les D.O.M. est de l'ordre de **45 à 50 milliards**. Ils **bénéficient essentiellement aux ménages** (rémunérations dans la fonction publique, prestations sociales, avantages fiscaux) et, dans une moindre mesure, aux entreprises (subventions, commandes publiques, avantages fiscaux). **La pression fiscale est faible** (le taux des prélèvements obligatoires est de l'ordre de 35% pour la moyenne des quatre D.O.M. contre plus de 44% pour la métropole), par suite à la fois d'une fiscalité plus avantageuse et d'une évasion fiscale importante (on a pu évoquer à ce propos l'absence d'"état de droit" et, de façon plus imagée, la "réticence fiscale"). Par ailleurs, **en termes d'échanges extérieurs, les D.O.M. sont très dépendants de la métropole et tournent le dos à leur environnement régional** : leurs importations et leurs exportations avec la métropole sont de l'ordre de 60 à 65% et cela en dépit des surcoûts engendrés par l'éloignement. La part de leurs échanges avec les pays de l'Union européenne tend à augmenter et se situe autour de 10 à 15 %. Par contre, les relations commerciales avec les pays de leur région restent marginales. On peut donner une illustration de cette situation : en 1996, les **échanges de la Martinique avec le Brésil**, pays à population nombreuse, qui enregistre une

forte croissance, et qui est plus de trois fois moins éloigné que la métropole, ont représenté 1% de ses importations totales et 0% de ses exportations...

Au total, on se trouve devant un ensemble D.O.M. composé de quatre sous-ensembles dont les traits communs l'emportent sur les différences, tant par la permanence de déséquilibres, économiques et sociétaux (structure de l'activité essentiellement tournée vers les services marchands, faiblesse du secteur productif, déséquilibre des échanges extérieurs, chômage, exclusion) que par les politiques publiques qui y sont appliquées (importance des transferts publics), sans que les efforts financiers consentis à juste titre au profit des DOM n'enclenchent un "cercle vertueux", les problème perdurant, voire même tendant à s'aggraver.

Le rapport abordera les questions suivantes :

**1ère partie : Mieux analyser la situation des D.O.M. :**

instruments disponibles, améliorations possibles.

**2ème partie : Réorienter les politiques publiques :**

politiques de développement ; politiques de l'emploi.

**3ème partie : Financer autrement une politique du développement et de l'emploi :**

aménager les dispositifs existants ; utiliser des ressources nouvelles.

## **PREMIERE PARTIE**

# **MIEUX ANALYSER LA SITUATION DES D.O.M.**

## I. - L'analyse de la situation économique

### I.1 - Ce qui existe

Lorsque l'on tente d'appréhender l'information relative aux départements d'outre-mer, on est surpris, d'une part, par la masse et la diversité des informations économiques et sociales disponibles et, d'autre part, par leur manque de cohérence et, parfois, leur faible "lisibilité".

Cela tient sans doute à la grande dispersion des organismes publics, semi-publics, voire privés qui les produisent, sans plan d'ensemble et parfois sans connaissance de ce qui est fait par les autres. De plus, il n'existe pas actuellement un lieu de rassemblement de l'information sur les DOM.

Les informations de base sur la **conjoncture** peuvent être trouvées dans les publications suivantes :

**I.N.S.E.E. :**

- Tableaux économiques régionaux (un par D.O.M., publication annuelle pour la Réunion, tous les deux ans pour les autres D.O.M.). Les publications les plus récentes datent de 1998 ;
- Antiane-Eco (Antilles, Guyane, publication trimestrielle) ;
- Economie de la Réunion (tous les deux mois).

**I.E.D.O.M. :**

- Rapport annuel (un rapport de synthèse et un rapport par D.O.M.). Le rapport annuel pour 1997 a été publié en septembre 1998
- Bulletin trimestriel (un chapitre par D.O.M.). Le bulletin relatif au troisième trimestre de 1998 a été publié en décembre 1998.

**L'évolution à long terme** est retracée dans une publication de l'I.N.S.E.E. : "25 ans de comptes économiques des départements d'outre-mer" 1970/1994 (septembre 1997). On donnera à la fin de cette partie quelques **illustrations des tendances lourdes de l'évolution des DOM**, telles qu'elles ressortent de ces comptes.

Une multitude d'autres informations sont disponibles, de source administrative, universitaire ou privée (cf. annexe 4).

### I.2 - Ce qui fait défaut

S'agissant des données conjoncturelles, on ne dispose pas, de façon régulière, d'**enquêtes auprès des ménages**, qui permettraient à la fois de donner un éclairage sur l'évolution prévisible de leurs comportements de consommation et d'épargne, et sur leur degré de confiance en l'avenir (cette

dernière information pouvant constituer un indicateur avancé intéressant du climat politique). On ne dispose (de source I.E.D.O.M.) que d'**éléments très partiels d'enquêtes auprès des chefs d'entreprises**, qui ne sont pas vraiment susceptibles d'informer sur l'évolution du climat des affaires ou sur les intentions d'investissement.

De façon générale, on ne possède pas de données récentes sur les comptes économiques (l'I.N.S.E.E. a publié en septembre 1997 des séries extrêmement complètes, mais qui s'arrêtent à 1994) et d'**aucune prévision macro-économique pour l'année en cours et l'année à venir**. La Direction de la Prévision estime que, dans l'état actuel des données disponibles sur l'outre-mer, il n'est pas possible de procéder à cet exercice, ce qui empêche de fournir un cadre macro-économique cohérent aux décisions de politique économique à court terme.

Le Commissariat au Plan ne procède plus à un exercice de projection quantifiée de l'économie française (ce que l'on peut regretter...). Il n'y a donc aucun cadrage macro-économique pluriannuel de l'évolution des D.O.M. Seules, les évolutions démographiques font l'objet de prévisions à moyen/long terme.

### **I.3 - Ce qui est proposé : la construction d'un tableau de bord**

Il serait possible d'établir, sur une base régulière, en accord avec les préfets de région, qui disposent d'informations détaillées mais souvent non harmonisées, un tableau de bord succinct des principaux indicateurs. La plupart des informations seraient communes à l'ensemble des D.O.M., mais des données spécifiques s'y juxtaposeraient pour chacun d'entre eux. Dans la mesure du possible, on essaierait de compléter les données existantes par des informations susceptibles d'éclairer l'évolution future, par exemple, enquêtes auprès des ménages et des chefs d'entreprises. A titre d'illustration, le cadre suivant est proposé, avec une référence aux sources disponibles (cadre établi avec la DAESC) :

#### **1°/ les indicateurs généraux de l'économie :**

- *population totale* (INSEE)
- *P.I.B.* : taux de croissance, P.I.B. par habitant, écart avec la métropole (INSEE)
- *échanges avec l'extérieur* : imports, exports, taux de couverture, répartition géographique (Douanes)
- *transferts publics* : Etat, sécurité sociale, allocations familiales (TPG)

## **2°/ les tendances conjoncturelles récentes et les prévisions à court terme :**

- *indicateurs globaux d'activité* : consommation d'électricité (EDF), ventes de ciment (préfecture), permis de construire, logements mis en chantier (INSEE)
- *prix et revenus* : indice des prix (INSEE) évolution des salaires : SMIC, salaire annuel moyen, prestations sociales (INSEE et Ministère de l'emploi)
- *financement de l'activité* : évolution de la masse monétaire, évolution de l'épargne, concours bancaires à l'économie (IEDOM)
- *création annuelle d'entreprises* (INSEE : fichier "sirène")
- *(enquêtes d'opinion auprès des ménages ; enquêtes d'opinion auprès des chefs d'entreprises :* source possible : INSEE, IEDOM)

## **3°/ les indicateurs sensibles :**

- *marché du travail* : nombre d'emplois créés, chômage ( IEDOM, ANPE)
- *précarité* : bénéficiaires du R.M.I. (CAF locales) population en dessous du seuil de pauvreté (INSEE)
- *fragilité financière* : incidents de paiement (fichier central des impayés), dossiers de surendettement, interdictions bancaires (IEDOM)

## **4°/ Les informations spécifiques à chaque DOM :**

- *Guadeloupe* : campagne sucrière (DDA), exportation de bananes (DDA)
- *Martinique* : exportation de bananes (DDA)
- *Guyane* : production et exportation de crevettes (Affaires maritimes), exploitation aurifère (Drire), exportation de grumes (DDA)
- *Réunion* : campagne sucrière (DDA)

**Première proposition : un tableau de bord devrait être établi et régulièrement actualisé (par exemple, tous les trimestres) après concertation entre les préfectures et les services du Secrétariat d'Etat à l'outre-mer, avec l'aide technique de l'INSEE et de l'IEDOM. A l'occasion de l'établissement de ce tableau de bord, un examen serait fait des principales lacunes de l'information et l'on étudierait les moyens d'y remédier.**

## II. - L'évaluation des politiques publiques

Cette analyse fait souvent défaut ou, du moins, elle n'est pas effectuée, à de rares exceptions près, de façon systématique et objective.

### II.1 - Ce qui existe :

- en matière de **politique de l'emploi et de l'insertion**, le suivi de la loi Perben est effectué sur une base régulière par le Secrétariat d'Etat à l'outre-mer et l'INSEE, en termes de couverture financière du dispositif par l'augmentation de la TVA et de création d'emplois, de nombre de bénéficiaires du RMI, etc... mais sans analyse des effets macro-économiques des différentes actions ;
- s'agissant des **mesures de nature fiscale**, des évaluations purement comptables sont effectuées par la D.G.I. chaque année, par exemple sur la défiscalisation. Des rapports spécifiques sont disponibles, mais ils ne sont pas réalisés de façon régulière et ils ne couvrent qu'un département ou un territoire. Par ailleurs, ils peuvent manquer de l'objectivité indispensable si les institutions qui les ont financés souhaitent illustrer une thèse ;
- le suivi de l'exécution des **contrats de plan** se fait en principe deux fois par an au niveau des préfectures, l'information remontant ensuite au Secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Des "Comités de suivi" permettent – parfois plus en théorie qu'en pratique – d'analyser l'utilisation des divers **Fonds communautaires** avec l'examen de l'état d'exécution du **document unique de programmation** ("Docup").

### II.2- Ce qui fait défaut :

- **il n'y a pas eu jusqu'à présent d'évaluation régulière et systématique des politiques publiques au niveau macro-économique**, qu'il s'agisse de l'adéquation entre les moyens et les objectifs recherchés, ou du degré de réalisation des objectifs. Ainsi, **l'incidence des surrémunérations des fonctionnaires** sur la demande intérieure, l'épargne, le niveau des prix et les importations, est analysée, de façon partielle, pour la première fois à l'occasion d'une mission confiée en 1998 par le Secrétariat d'Etat à l'outre-mer à l'institut de recherche DIAL (sur les résultats de cette mission, cf. IIIème partie du rapport et annexe 7). La **mission Richard sur la loi Pons**, au demeurant fort intéressante, n'a pu, au dire même de l'auteur,



aboutir à des conclusions complètement opérationnelles sur les effets du dispositif, faute d'informations suffisantes et le suivi annuel du dispositif par la DGI reste purement comptable. Quant à la **mission Migaud**, la lecture de son rapport montre que l'analyse économique reste limitée dans le champ de son investigation ;

- tant la préparation que l'analyse du suivi des **contrats de plan** et des **aides communautaires** ne sont pas replacées dans un cadre de cohérence macro-économique et macro-financier ;
- les **réorientations des politiques publiques** (par exemple, tunnélisation, nouvelles modalités des politiques de l'emploi) **ne sont pas assorties d'une étude de leur impact sur l'économie des DOM** ;
- enfin, **il n'y a pas de vision à moyen/long terme, présentée explicitement**, dans laquelle pourraient s'inscrire les politiques publiques, tant au niveau national qu'au niveau communautaire.

### **II.3 - Ce qui est proposé : la réunion périodique d'une commission économique sur l'outre mer**

#### **1° objectif :**

La tenue régulière d'une commission économique sur l'outre-mer permettrait de réunir périodiquement les experts, qui travaillent parfois en ordre dispersé, afin de faire le point sur le degré d'efficacité des politiques publiques. En amont, une démarche de type "R.C.B." ou coûts/avantages très simplifiée pourrait être suivie, qui permettrait de juger de l'adéquation entre une mesure et l'objectif recherché. Par exemple, s'agissant des **aides à l'emploi**, il faudrait tenter d'évaluer **combien d'emplois, à quel coût en termes de transferts publics nets, dans quels délais, et avec quelles incidences sur l'économie ont été créés par une action spécifique**. Les travaux de la Commission contribueraient à la préparation des débats sur les DOM au Parlement, qu'il s'agisse de séances particulières ou du vote du budget en fin d'année.

#### **2° organisation :**

- la Commission réunirait, sur une base annuelle, autour du Ministre en charge de l'outre-mer, des experts (INSEE, Direction de la Prévision, Plan), des représentants de l'administration (en métropole et dans les préfectures des DOM) et de l'IEDOM. **Il ne faudrait pas en effet que sa tenue serve de caisse de résonance à des revendications catégorielles ;**

- on procéderait en premier lieu, sur la base du tableau de bord, à un rapide tour de table sur les dernières informations conjoncturelles disponibles, pour chaque département. La réunion serait ensuite **consacrée principalement à l'évaluation des effets des politiques publiques**. Les thèmes possibles, généraux ou plus précis, de discussion suivants sont proposés : le fonctionnement du marché du travail ; les effets des nouvelles modalités de la politique de l'emploi ; les effets des aides à l'investissement sur la croissance ; la politique du tourisme ; la politique et la situation du logement social (ce thème pouvant résulter de l'analyse du recensement 1999) ; le recouvrement fiscal. Pour ces divers thèmes, la situation spécifique de chaque D.O.M. serait analysée et l'on essaierait également de dégager les problèmes transversaux ;
- le travail de préparation de la commission serait facilitée par le fait que les **rapports sur les comptes de la nation** pourraient comprendre à l'avenir une **section spéciale sur les D.O.M.**, sous forme d'un encadré donnant des informations sur la situation générale et de fiches spécifiques (par exemple, sur les transferts publics, sur le marché de la banane, etc...). On notera que le Directeur Général de l'I.N.S.E.E. est favorable à cette initiative.

### 3° faisabilité :

On ne peut se dissimuler que l'organisation et la tenue d'une telle réunion impliquent un travail lourd. **La solution idéale serait que ce travail puisse être effectué au sein du Secrétariat d'Etat à l'outre-mer**, mais cela impliquerait un renforcement des effectifs : par exemple, détachement d'un agent de cadre A et d'un agent de cadre B en provenance de l'INSEE, pour l'établissement et le suivi, en liaison avec les préfetures, du tableau de bord et pour le rassemblement des informations nécessaires à l'évaluation des politiques. Une autre solution serait de **confier une partie de la préparation des réunions et de la synthèse des travaux au Commissariat général du Plan**, qui dispose déjà d'une cellule permanente d'analyse des DOM et travaille moins dans l'urgence que le Secrétariat d'Etat. On peut également envisager la création d'une commission technique interministérielle sur l'outre-mer.

*Deuxième proposition : une Commission économique sur les départements d'outre-mer se réunirait annuellement autour du Ministre pour faire le point sur la situation conjoncturelle et l'évolution des principaux agrégats et effectuer une évaluation des politiques publiques. Ce travail devrait déboucher sur des recommandations de politique économique. La préparation et l'organisation des réunions seraient confiées au Secrétariat d'état à l'outre-mer, s'appuyant sur la cellule "outre-mer" du Commissariat général du Plan, et/ou sur une commission technique interministérielle. (cf. annexe 5)*

### III. - Quelle image de l'évolution économique de l'outre-mer ressort des informations disponibles ?

On peut analyser les **tendances lourdes** de la situation économique des D.O.M. essentiellement sur la base des comptes établis par l'I.N.S.E.E. (source : 25 ans de comptes économiques des départements d'outre-mer, 1970/1994 - septembre 1997). Quelques tableaux et graphiques seront présentés dans ce qui suit.

On notera que les variations parfois très importantes constatées d'une année sur l'autre (par exemple pour les investissements) tiennent à la très petite taille des économies, qui entraîne un **effet de base**. Le caractère atypique de certaines données sur la Guyane résulte essentiellement des activités du centre spatial.

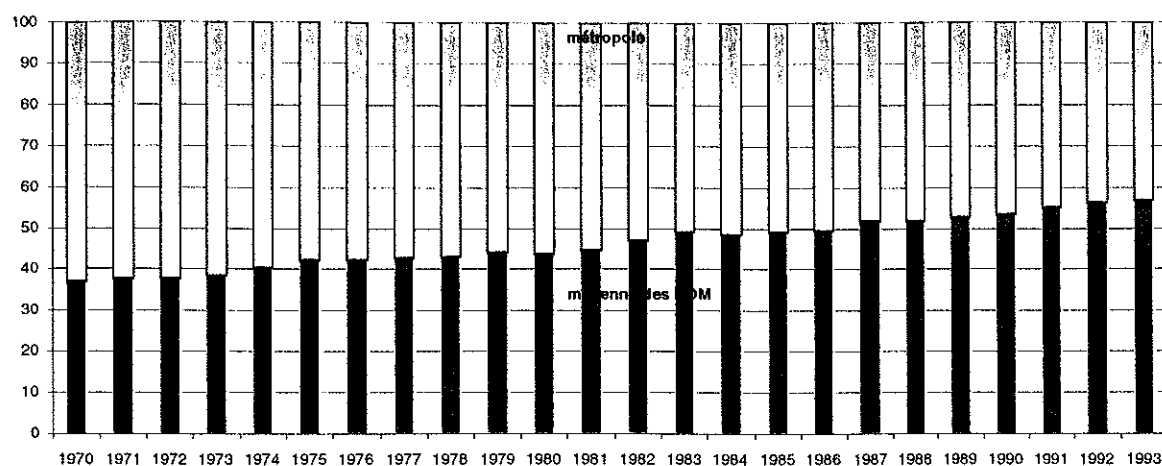
Il est également nécessaire de souligner que les informations relatives à l'outre-mer sont entachées d'une grande imprécision : le poids de l'économie informelle y est en effet très important, sans toutefois qu'il soit possible – par nature même – de le mesurer : les diverses formes d'économie informelle (travail au noir chez des entrepreneurs individuels non déclarés, "petits boulots" des salariés du secteur privé qui ne reçoivent pas de fiches de paye, aides familiaux qui travaillent avec un membre de leur famille...,) pourraient représenter 30 à 40 % du PIB. Cela relativise évidemment ce qui peut être dit sur la production, le revenu des ménages et le taux de chômage. [Sur l'économie informelle, on pourra consulter une étude de la Direction régionale de l'INSEE Antille-Guyane : "Une première approche de l'emploi informel aux Antilles-Guyane" – avril 1998].

#### III.1 - Les ménages sont les principaux bénéficiaires des politiques publiques menées dans les DOM depuis vingt-cinq ans

##### III.1.1 - on constate un rattrapage progressif du niveau de vie de la métropole

Ce rattrapage peut être mesuré par la comparaison entre le revenu disponible brut (R.D.B.) moyen des ménages domiens et le R.D.B. des ménages métropolitains :

### *R.D.B. des ménages domiens en % du R.D.B. des ménages métropolitains*



### **III.1.2 - les ménages domiens bénéficient de transferts importants et sont peu imposés :**

- la part des prestations sociales dans le R.D.B. des ménages augmente, en ligne avec la métropole, mais à un niveau plus élevé

#### *part des prestations sociales dans le R.D.B. des ménages*

	1970	1975	1980	1985	1990	1994
Guadeloupe	23	24	31	35	34	36
Martinique	21,5	23	32	34	35	35
Guyane	Nd	24	35	37	34	Nd
Réunion	23	25	32	36	35,5	Nd
Métropole	22	24	27	31	31	33

- le taux d'imposition des ménages reste faible

#### *taux de pression fiscale des ménages (impôts sur le revenu et le patrimoine/R.D.B)*

	1970	1975	1980	1985	1990	1994
Guadeloupe	3	4	4,5	5	4	4,5
Martinique	3	4	4,5	5	4	6
Guyane	Nd	4	5,5	6	4	5,5
Réunion	4	3	5	5	4	Nd
Métropole	6	6,5	8	8,5	8	9,5

III.1.3 – les informations statistiques dont on dispose dans ce domaine restent lacunaires, cependant il semble que la part des salaires dans la valeur ajoutée demeure stable ou augmente alors qu'elle s'est réduite de 10 points en métropole depuis 1984/85 : ainsi, en Guadeloupe, elle passe de 86,6% en 1984 à 88,4% en 1994, en Martinique de 74% à 73%, et elle reste stable autour de 64 % en Guyane et à la Réunion. Et il est vraisemblable que, depuis lors, le rattrapage du SMIC, qui s'est achevé au 1<sup>er</sup> janvier 1996, et qui représente une progression de l'ordre de 20 % du salaire minimum, a encore accentué cette tendance, directement et par ses effets de diffusion.

Quelles orientations peut-on tirer de ce premier groupe de tableaux en termes de politique économique ? S'il n'est évidemment pas question de remettre en cause la parité sociale et s'il est indispensable de lutter, par la poursuite des politiques de l'emploi et de l'insertion, contre le chômage et l'exclusion (cf. II<sup>ème</sup> partie du rapport), sans doute convient-il de **s'interroger sur des avantages importants dont bénéficient les ménages domiens**, comme les sursurémunérations dans la fonction publique, avec les effets d'entraînement qu'elles produisent sur l'ensemble des salaires (cf. III<sup>ème</sup> partie du rapport).

## III.2 - Le secteur des entreprises reste fragile :

### III.2.1 - un taux d'investissement élevé

*taux d'investissement des sociétés non financières en % du P.I.B.*

	1970	1975	1980	1985	1990	1994
Guadeloupe	27	31	36,5	32	41	31
Martinique	23	22	28	22	35	24
Guyane	Nd	24	43	40	55	34
Réunion	34	29	32	25	23	23
Métropole	22	19	19	17	19	16

### III.2.2 - largement financé par l'endettement

*taux d'auto-financement des sociétés non financières (épargne brute/F.B.C.F.)*

	1970	1975	1980	1985	1990	1994
Guadeloupe	-20	22	-5	-34	-13	-33
Martinique	-5	55	9	-7	15	33
Guyane	Nd	28	-13	39	26	28
Réunion	0	13	8	52	120	110
Métropole	75,5	64,5	62	76	89	114

### III.2.3 - en dépit d'une amélioration des taux de marges

*taux de marge des sociétés non financières (excédent d'exploitation/valeur ajoutée)*

	1970	1975	1980	1985	1990	1994
Guadeloupe	9	22	19	11	10	8
Martinique	11	25	21	17	18	21,5
Guyane	Nd	17	13	42	27	36
Réunion	13	17	19	27	42	Nd
Métropole	31	27	26	28	32,5	32

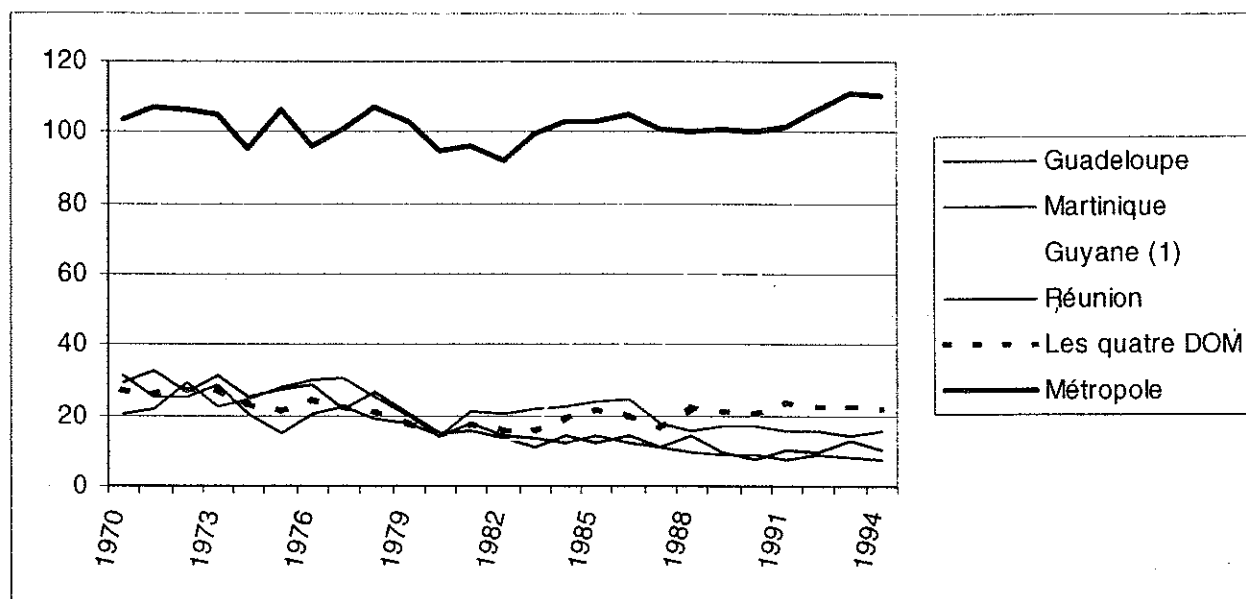
Ce deuxième groupe de tableaux incite à penser que **les politiques publiques doivent favoriser le développement du secteur des entreprises**. Celles-ci, pénalisées par des facteurs propres à la situation des DOM (éloignement, insularité, étroitesse des marchés intérieurs qui rendent impossible des économies d'échelle), sont par ailleurs confrontées à des coûts salariaux élevés. Elles ont le plus grand mal à affronter la concurrence des pays de leur zone géographique. Il paraît donc raisonnable de maintenir les avantages fiscaux dont elles bénéficient, même si des ajustements peuvent paraître souhaitables, car ils leur permettent de compenser une partie de leurs handicaps (cf. **IIIème partie du rapport**). Mais, dans le même temps, il convient certainement de les inciter à diversifier leurs productions, à en améliorer la qualité, afin d'accroître leur compétitivité tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation (cf. **IIème partie du rapport**).

### III.3 - Une situation de dépendance

Une double dépendance existe dans les DOM

#### III.3.1 - par rapport à l'extérieur

*taux de couverture des importations par les exportations*



(1) les comptes économiques de la Guyane n'ont été élaborés qu'à partir de 1975.

Une dégradation très forte de la situation peut être observée depuis vingt-cinq ans. Des potentialités existent incontestablement, qui devraient permettre de desserrer la contrainte extérieure, tant par une certaine "reconquête du marché intérieur" que par des gains à l'exportation. On peut estimer que les entreprises domiennes n'exploitent pas suffisamment les possibilités offertes par les marchés régionaux (cf. IIème partie du rapport). **Il faut cependant rappeler une nouvelle fois que les 2/3 du déficit commercial des DOM, imputables aux échanges avec la métropole, exercent des effets positifs sur celle-ci.**

#### III.3.2 - par rapport aux transferts publics

*transferts des administrations publiques en % du P.I.B. des D.O.M.*

	1970	1975	1980	1985	1990	1994
Guadeloupe	31	35	35	34	37	39
Martinique	35	36	42	33	34	31
Guyane	Nd	66	61	40	35	42
Réunion	39	40	41	42	39	42

L'importance des transferts publics en provenance de la métropole (45 à 50 milliards de frs par an, soit 35 à 40% du PIB des DOM) traduit la volonté politique de solidarité avec l'outre-mer ; volonté qu'il n'est évidemment pas question de remettre en question. Mais il conviendrait que les sommes injectées dans les économies domiennes servent mieux à une politique du développement propre à les faire sortir d'une situation caractérisée par des phénomènes de dépendance et d'exclusion (cf. IIème et IIIème parties du rapport).

### III.4 - Les DOM dans leur environnement géographique :

III.4.1 - La zone Caraïbe / Amérique latine comprend certains pays à niveau de vie élevé et/ou à population importante, ainsi que le montre le tableau suivant. Les possibilités offertes non seulement en matière d'exportations de produits, mais également de coopération de haut niveau, où les D.O.M. pourraient profiter de leur savoir-faire dans des technologies de pointe, ne sont donc pas négligeables (cf. IIème partie du rapport).

	Population	Indice de fécondité	Espérance de vie	Rang mondial en fonction de l'IDH	PIB par habitant	Importations	Exportations
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Antigua et Barbuda	66	1,70	74,3	55	10 992	276	43
Bahamas	284	1,95	72,7	36	12 989	1 375	195
Barbade	261	1,73	75,6	20	8 378	833	286
Cuba	11 018	1,60	75,3	89	3 642	3 659	2 186
Dominique	71	2,50	72,5	64	3 908	240	86
République dominicaine	7 961	3,09	69,6	96	4 540	3 686	815
Grenade	92	2,88	70,6	78	4 197	93	28
<b>Guadeloupe</b>	<b>431</b>	<b>2,14</b>	<b>74,5</b>	<b>23</b>	<b>10 531</b>	<b>2 068</b>	<b>185</b>
Haïti	7 259	4,79	54,4	137	664	665	90
Jamaïque	2 491	2,61	73,6	65	4 322	2 843	1 360
<b>Martinique</b>	<b>384</b>	<b>2,05</b>	<b>76,3</b>	<b>19</b>	<b>13 121</b>	<b>2 043</b>	<b>263</b>
Porto-Rico	3 736	2,18	75,6		10 490	19 061	22 944
Sainte-Lucie	144	3,15	69,9	77	5 164	309	125
St-Vincent et Grenadines	113	2,46	71,3	69	4 522	132	46
Trinidad et Tobago	1 297	2,29	72,7	35	6 577	2 364	2 702
Brésil	161 087	2,44	66,0	63	6 571	56 950	47 760
Guyana	838	2,55	63,0	107	2 422	589	565
<b>Guyane</b>	<b>153</b>	<b>3,70</b>	<b>70,7</b>	<b>41</b>	<b>15 882</b>	<b>722</b>	<b>145</b>
Suriname	432	2,68	70,3	85	4 809	140	88
Venezuela	22 311	3,29	71,7	46	8 509	13 598	20 787

(1) en milliers – 1996 – source : " L'Etat du monde édition 1998 ".

(2) moyenne 1990-1995 – source : " L'Etat du monde édition 1998 ".

(3) en année – moyenne 1990-1995 – source : " L'Etat du monde édition 1998 ".

(4) indicateur de développement humain 1992 – Antiane-Eco n°31.

(5) produit intérieur brut par habitant en 1996, aux prix et parité de pouvoir d'achat de 1990, reconverti en dollars US de 1996 – source : estimations CEPII.

(6) et (7) 1996 sauf Antigua et Barbuda, Dominique, Grenade, Sainte-Lucie et Surinam : 1995 – en millions de \$ - source : " L'Etat du monde édition 1998 ", sauf Guadeloupe, Martinique et Guyane (hors activité spatiale) : estimation INSEE



III.4.2 - La **zone de l'océan indien** offre sans doute moins de possibilités immédiates, les populations étant moins nombreuses et les niveaux de vie moins élevés, mais ces économies s'inscrivent pour la plupart sur une tendance de croissance rapide, avec des effets d'entraînement sur leur environnement géographique, l'exemple de Afrique du sud étant le plus volontiers cité :

*population (en milliers ) et P.N.B. par tête(en dollars) en 1994*

Afrique du Sud	41 591	3 010
Madagascar	13 101	230
Maurice	1 104	3 180*
Mozambique	16 614	80
<b>Réunion</b>	<b>648</b>	<b>9 587</b>
Seychelles	73	6 210

*\* et non 13 210 comme indiqué (et commenté) p. 145 du rapport de D. Migaud (Rapporteur Général de la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan) : " Défisalisation des investissement outre-mer : un instrument maîtrisé au service du développement ».*

Là également, des potentialités existent, qu'il convient d'exploiter (cf. **IIème partie du rapport**).

Il est utile de noter que la connaissance des relations entre les DOM et leur environnement régional sera facilitée par une publication récente (novembre 1998) de l'IEDOM : "les relations commerciales, économiques et financières des DOM avec leur environnement régional".

Les **évolutions récentes**, telles qu'elles ressortent des "tableaux économiques régionaux" établis par l'I.N.S.E.E. (dernière publication : 1998, donnant des résultats pour 1996-97) et des bulletins trimestriels de l'I.E.D.O.M. (dernière publication : décembre 1998, donnant des résultats allant jusqu'au troisième trimestre de 1998), confirment certaines des tendances lourdes : progression de la consommation intérieure, nouvelle dégradation de la situation des échanges extérieurs ; croissance des offres d'emplois mais nouvelle augmentation du chômage ; par ailleurs, on constate une stagnation ou un recul de l'investissement.

**Enfin, les indicateurs de vulnérabilité et d'exclusion sont très élevés**, qu'il s'agisse des faillites, des impayés bancaires, du surendettement des ménages ou du nombre des RMistes. Ce qui indique à l'évidence que les politiques menées jusqu'à présent, n'ont pas encore réussi à inscrire l'économie des D.O.M. dans une logique de développement.

## **DEUXIEME PARTIE**

### **REORIENTER LES POLITIQUES PUBLIQUES :**

**politique du développement,**

**politique de l'emploi**

## I. - Quelles politiques du développement ?

### I.1 - Une prospérité en trompe l'oeil

#### I.1.1 - le poids du passé

Le modèle départemental mis en place en 1946 a permis un développement économique et social extrêmement important, qui s'est articulé autour de trois étapes :

- de 1946 à 1960, la reconstitution et la croissance des grandes productions agricoles, notamment des filières sucre et banane ;
- de 1961 à 1990, après la décision prise par le Général de Gaulle de faire intervenir les ministères techniques dans les D.O.M. au même titre qu'en métropole, un développement sans précédent de l'appareil administratif, des infrastructures économiques et des équipements collectifs, et de la protection sociale ;
- depuis le début des années quatre-vingt-dix, le rattrapage social s'est accéléré et il est à présent pratiquement achevé, avec une égalité sociale quasiment complète (SMIC et prestations sociales), à la seule exception du niveau du RMI.

Chaque DOM est devenu, par rapport aux territoires voisins, une véritable "vitrine" de la France et de l'Europe. On en donnera une illustration presque caricaturale : après la guerre, les niveaux de vie à Madagascar et la Réunion étaient sensiblement identiques. En 1994, on se situait respectivement à 230 et 9 587 \$ par tête et par an, soit un rapport de 1 à 41...

**Mais il s'agit là d'une prospérité en trompe l'oeil**, dont témoignent les niveaux extrêmement élevés du chômage et la très forte dépendance vis à vis de l'extérieur : le développement de l'outre mer tient plus à des transferts publics massifs, réalisés au nom du rattrapage avec la métropole, qu'à la croissance de l'économie interne. Ainsi, l'analyse des échanges de marchandises des D.O.M. montre que leurs achats sont couverts pour une petite partie, en réduction constante, par l'exportation de produits agricoles surprotégés (banane, sucre, rhum...), pour une autre, par les transferts sociaux, dont la croissance a permis la vive progression des importations et celle, corollaire, de l'activité commerciale, qui se traduit par l'existence d'un secteur tertiaire dont le poids peut constituer un frein au développement.

#### I.1.2 - une économie de rente avec des blocages systémiques

Les petites économies insulaires ou quasi-insulaires que sont les départements d'outre-mer bénéficient d'une économie de rente. Celle-ci a été en partie conditionnée par des raisons

géopolitiques ou géostratégiques à caractère civil ou militaire (base aérospatiale en Guyane, bases stratégiques) et par l'attitude tutélaire de la métropole en termes de **rente administrative** (importance de la fonction publique, rendue encore plus lourde avec la régionalisation et le statut de région mono-départementale) et de **rente sociale** (transferts sociaux), sur un fonds de culpabilité d'un côté, de ressentiment de l'autre, sur lequel le cent-cinquantième anniversaire de l'abolition de l'esclavage a donné un coup de projecteur.

Le modèle départemental s'est traduit par un **alignement social sur la métropole, ce qui était politiquement et humainement souhaitable**. Mais les diverses modalités de l'économie de rente se traduisent par des coûts salariaux sans rapport avec la productivité et un manque de diversification et de compétitivité de l'économie :

- les entreprises sont pénalisées par les surrémunérations dans le secteur public et parapublic qui se diffusent progressivement à l'ensemble du secteur productif, alourdissant les coûts salariaux. Dans un contexte de désinflation généralisée, les chefs d'entreprise ne peuvent plus répercuter sur les prix l'accroissement de leurs charges. Leurs marges se trouvent donc limitées, alors que le système bancaire n'est pas en mesure de faire face à leurs besoins de financement (cf. **IIIème partie du rapport**). Les aides publiques massives dont ils bénéficient (crédits budgétaires, mesures fiscales préférentielles) les installent dans une situation d'assistanat et de dépendance par rapport à la métropole : en effet, ces aides ne leur permettent que partiellement de compenser les handicaps nombreux auxquels ils doivent faire face (coûts salariaux, faible productivité de la main d'oeuvre, accès difficile aux crédits bancaires, mais également surcoûts entraînés par l'éloignement géographique et l'insularité) mais non pas de promouvoir la diversification de leurs activités et la recherche systématique de nouveaux marchés. **Bien sûr, ce modèle n'est pas généralisé et des "entrepreneurs dynamiques" (au sens schumpeterien du terme) peuvent être trouvés, ici ou là, mais ils restent l'exception ;**
- de leur côté, les ménages bénéficient d'un régime de protection sociale aligné sur celui de la métropole, mais ils profitent également, lorsqu'ils sont salariés, des surrémunérations des fonctionnaires, qui se diffusent largement à l'ensemble de l'économie, de salaires extrêmement élevés dans certaines professions, comme chez les dockers qui n'hésitent pas à protéger voire à améliorer, si besoin est par la force, les avantages acquis. **Le R.M.I., associé à la prolifération des "petits boulots" pérennise une mentalité d'assisté.** Un élu (il s'agit du Président indépendantiste du conseil régional de la Martinique, Alfred Marie-Jeanne) estime même à cet égard que le R.M.I. profite surtout au patronat, en lui permettant d'occuper sans la déclarer une main d'œuvre, certes peu qualifiée, mais sous payée ;

- enfin, la juxtaposition des niveaux de décision en ce qui concerne les interventions publiques (état, région, département, municipalités, sans oublier les instances communautaires), même si, en principe, les champs de compétence sont délimités, entraîne des lenteurs et des blocages, qui ne rendent pas l'aide au développement aussi efficace qu'elle devrait l'être.

## **I.2 - Que faire ?**

Beaucoup de rapports de grande qualité ont été écrits sur les orientations souhaitables d'une politique du développement dans l'outre mer, mais peu ont été suivis d'applications concrètes. C'est que **les contingences politiques, les aléas de la conjoncture économique ou sociale, ont souvent conduit les pouvoirs publics à décider dans l'urgence ou à ne rien décider...** A cela il convient d'ajouter le poids des lobbies (par exemple, des importateurs et de la grande distribution), les oppositions, latentes ou déclarées, entre diverses administrations, au niveau européen, national ou local.

**On peut toujours imaginer une politique du développement "idéale" à contrainte zéro :** pas de conflits sociaux (on sait qu'ils sont traditionnellement nombreux et parfois violents dans les DOM), pas de limitations budgétaires (à un moment où l'appartenance à l'U.E.M. conduit le pays à une réduction continue et durable des déficits publics), un environnement international bienveillant et à tout le moins neutre (alors même que l'octroi de mer demeure fragile et que la libéralisation du commerce mondial rend vulnérables les organisations communes de marché pour la banane et le rhum, à l'abri desquelles ces productions ont pu se développer). A l'évidence, une telle démarche serait peu opérationnelle. Il convient donc de proposer quelques pistes d'action qui ont une chance raisonnable d'être appliquées.

### **I.2.1 - adopter une stratégie globale et l'inscrire dans une prospective à long terme**

- **Une politique du développement ne peut être l'addition de décisions à caractère ponctuel.** Toute mesure prise isolément risque en effet d'exercer des effets pervers (exemple : RMI et développement du chômage). Il paraît nécessaire de préparer pour l'outre-mer, en étroite concertation avec les responsables politiques et économiques des DOM, un projet stratégique, qui prendrait en compte les contraintes économiques, politiques et sociales fondamentales. Cette stratégie devrait s'inscrire dans une **loi d'orientation, traçant des perspectives communes de développement à l'ensemble des DOM, en fixant les grandes masses budgétaires, et en prévoyant l'adaptation des objectifs et des contenus aux spécificités de chaque DOM.** Un tel projet stratégique revêtirait un caractère interministériel évident, le Secrétariat d'état à l'outre-mer exerçant un rôle d'initiative et d'impulsion central.

Outre les ministères habituellement concernés (Finances, Emploi et solidarité, Education...), il conviendrait d'associer étroitement à la préparation et au contrôle de l'exécution de la loi d'orientation des ministères dans lesquels la dimension "DOM" paraît faire parfois défaut (Culture, Environnement, Tourisme) ainsi que le Ministère de la coopération, dont les initiatives dans les régions proches devraient être mieux coordonnées avec les projets de développement de chaque DOM. **(sur le contenu possible de cette loi d'orientation, cf. infra section I.2.2 et IIème partie de ce chapitre)**. Cela rend nécessaire le renforcement de la coordination dans le cadre d'un Comité interministériel dont il conviendrait de prévoir la création.

- **Une politique du développement implique également une vision à long terme.** Elle doit s'étaler sur une génération, soit une vingtaine d'années. Mais sur une période aussi longue, les majorités peuvent basculer. Or, il est souhaitable de mettre en évidence la volonté politique nationale en faveur d'un autre développement pour l'outre-mer, au delà des clivages politiques. **Il convient donc que la loi d'orientation s'inscrive dans une vision à long terme des grands objectifs à atteindre, que son application et le suivi de son exécution recueillent un consensus aussi large que possible,** afin d'éviter des remises en cause, par la consultation des forces politiques locales et nationales mais également des acteurs économiques et des partenaires sociaux. C'est une telle démarche qui, avec les plans de développement, a rendu possible la reconstruction, puis la modernisation du pays après la guerre. Le Commissariat au plan pourrait servir de lieu de préparation de ces consultations et de rencontre des partenaires sociaux.

*troisième proposition : il conviendrait de préparer, au niveau interministériel, sous l'impulsion du Secrétariat d'état à l'outre-mer, une loi d'orientation définissant une stratégie globale à long terme en matière de développement économique pour les DOM, ainsi que les grandes lignes de la politique sociale et de la politique de l'emploi et fixant les moyens budgétaires nécessaires à sa réalisation. Un Comité interministériel de l'outre-mer pourrait être créé, qui participerait à l'élaboration de cette loi et assurerait le suivi de son exécution.*

### **I.2.2 - favoriser les principaux gisements de développement**

S'il n'est pas réaliste d'envisager une industrialisation massive des DOM, un développement de l'activité peut résulter de la juxtaposition d'initiatives variées. Les pistes suivantes devraient être systématiquement explorées :

- **l'amélioration de la couverture des besoins internes en agro-alimentaire**

La situation est sensiblement différente aux Antilles et à La Réunion.

**Aux Antilles**, alors que la population s'accroît, la production agro-alimentaire stagne ou est en recul, les produits importés se substituant de plus en plus aux produits locaux. Il convient donc de "reconquérir le marché intérieur", ce qui implique plusieurs types d'action :

a/ la **formation des agriculteurs, des maraîchers et des pêcheurs** : des filières de formation appropriées devraient être créées ou développées dans les lycées techniques ;

b/ la mise en place de **structures coopératives** de collecte, de conditionnement, de contrôle de la qualité et de commercialisation ;

c/ le **développement des outils** nécessaires aux productions : flottilles de bateaux de pêche, bassins d'aquaculture, recherches agronomiques permettant de créer de nouvelles variétés de produits (on notera que l'INRA participe déjà activement à ces recherches dans les DOM) ;

d/ le **développement de technologies nouvelles** permettant la production de cultures vivrières (agriculture sous serre, hors sol, création de nouvelles espèces par transgénie) ;

e/ la mise en place d'**outils de transformation et de conservation**, rendant possible une amélioration de la qualité, seule susceptible de gagner des marchés à l'exportation et de concurrencer localement les produits importés ;

f/ la création de **filières agro-alimentaires** ( du type : élevage / produits laitiers /viande /travail du cuir ).

Ces propositions sont réalistes : pour preuve, certaines ont pu être réalisées. Ainsi, en Martinique, l'exploitation des sources d'eau naturelle locales couvre à présent 40% des besoins en eaux minérales du département ; le développement d'une exploitation de divers fruits exotiques, avec transformation sur place en boissons à base de fruits et confitures, et le lancement d'une gamme de produits "basses calories" permettent de répondre aux nouvelles habitudes alimentaires.

**A La Réunion**, les progrès enregistrés dans le secteur agro-alimentaire méritent d'être soulignés. Un certain nombre de filières se sont développées avec succès (en particulier : élevage – lait – produits laitiers transformés sur place). La couverture de la demande par les productions locales s'est fortement accrue depuis une dizaine d'années : elle se situe actuellement à 15 à 20 % environ pour les produits laitiers, 60 % pour le porc, 25 % pour la viande de bœuf, 50 % pour la

volaille, près de 100 % pour les œufs et 80 % pour les fruits et légumes. Une bonne organisation de la production et de la commercialisation par la Fédération réunionnaise des coopératives agricoles explique certainement ces succès. De nouveaux progrès sont possibles, mais il ne faudrait pas que des actions innovantes soient entravées par la frilosité des banques et/ou les distorsions de concurrence pratiquées par de grands groupes, au niveau de la production et de la distribution dans les grandes surfaces.

Orienter les jeunes vers certaines professions actuellement déficitaires, comme la pêche, permettrait à la fois de développer des activités nouvelles de transformation et de créer des emplois. Un effort supplémentaire devrait être consenti à cette fin en faveur de la formation professionnelle.

On notera, pour les divers exemples cités aux Antilles et à La Réunion, que les entreprises ont pu se lancer dans des actions innovantes grâce à l'achat de matériels coûteux, rendu possible par la défiscalisation.

- **le développement de certaines activités industrielles**

Les DOM ne pourront jamais avoir une vocation industrielle majeure, compte tenu de leur éloignement, de leur insularité, du manque de matières premières. Et, en tout état de cause, **leur développement futur s'inscrit dans une phase historique post-industrielle**. Les pistes suivantes devraient être privilégiées :

a/ le développement des industries de **transformation agro-alimentaire** (cf. plus haut) ;

b/ le **développement et la rénovation** dans le secteur du **bâtiment** : ce secteur s'est beaucoup développé depuis une dizaine d'années pour répondre à une importante demande, l'activité de construction ayant par ailleurs été favorisée par les mesures de défiscalisation et des transferts budgétaires massifs. Compte tenu d'une augmentation de la population qui restera forte, une demande quantitative continuera à se manifester, en particulier dans le secteur de l'habitat social, mais en croissance logistique par rapport aux tendances passées.

**L'élimination des bidonvilles, qui existent encore dans tous les DOM** malgré des progrès importants (ainsi, toutes les poches d'habitats insalubres ont été éradiquées à Saint-Denis de La Réunion) **devrait constituer une priorité**, pour des raisons sociales évidentes. Les activités de rénovation devraient se développer fortement pour répondre aux besoins d'une population rendue plus exigeante avec l'augmentation de ses revenus et de son niveau d'instruction. Par ailleurs, les conditions climatiques spécifiques aux DOM (pluies tropicales, cyclones) entraînent un **travail permanent de réhabilitation** ;



c/ **le développement des activités industrielles et technologiques à haute valeur ajoutée**, susceptibles à la fois de promouvoir une exportation de services dans les pays technologiquement moins avancés des régions environnantes et de procurer des emplois aux jeunes diplômés des DOM. On peut citer l'exemple de quelques opérations, dont certaines sont déjà appliquées : **aux Antilles**, création d'une banque de données géographiques, télégestion d'instruments de mesure, construction d'un radar météo susceptible de déceler à l'avance l'arrivée de tempêtes, analyse des risques sismiques ; **à La Réunion**, création d'une carte à puce « sans contact », contenant un nombre extrêmement élevé d'informations (permis de conduire, passeport, carte d'électeur...) et pouvant exercer la fonction d'un porte monnaie rechargeable pour toute sorte de paiement. Ce procédé, qui évite les piratages, vient d'être vendu à la Chine pour équiper l'ensemble des transports publics à Shangaï ;

d/ on peut également mentionner le **secteur des énergies renouvelables** (fours solaires, éoliennes, énergie hydraulique, géothermie), pour lesquelles les DOM disposent d'importants atouts (soleil, vent, eau) et dont le développement permettrait de réduire la dépendance énergétique actuelle : E.D.F. produit l'électricité à l'aide de moyens thermiques à coût élevés, en raison de l'insularité et de l'éloignement ; le tarif de vente étant inférieur au coût de revient en raison du système de péréquation, cette situation se traduit par une perte de l'ordre de 2 milliards de frs par an pour EDF. Des applications existent déjà (fermes éoliennes en Guadeloupe, chauffe-eau solaires en Guyane), qui permettent d'économiser plusieurs dizaines de millions chaque années en dépenses d'énergie thermique, applications qu'il conviendrait certainement de développer. L'exploitation de centrales bagasse-charbon à la Réunion et en Guadeloupe participe de la même démarche innovante ;

e/ **le développement d'activités culturelles impliquant une logistique économique** : il en est ainsi du secteur du cinéma (construction de studios, fabrication de décors, tournage de films), qui permettrait d'utiliser les richesses naturelles de l'environnement des DOM et de fournir des emplois à la population locale pour la création des infrastructures, mais également l'interprétation et la figuration. Un projet de construction de studio en Guyane, qui paraît prometteur, risque d'être abandonné suite à la "tunnelisation". Pour les mêmes raisons, les activités dans le domaine des séries d'animation, jeux vidéo, CD rom, à La Réunion se trouvent menacées. On peut le regretter, car des productions de ce type pourraient avoir des retombées économiques et sociales non négligeables.

- **le développement de l'artisanat et des activités de services**

a/ **Le secteur de l'artisanat doit certainement constituer un pilier essentiel de toute politique du développement dans les DOM.** La densité de l'artisanat y est forte : 1,5 fois supérieure à celle de la métropole. On constate cependant un certain déclin : depuis le début des années

quatre-vingt-dix, pour les DOM pris dans leur ensemble, le nombre d'entreprises artisanales a diminué de 5%, cette évolution étant essentiellement imputable au secteur de la distribution, par suite du développement des grandes surfaces. Il est vraisemblable que l'artisanat peut encore offrir de nombreux gisements de développement. En particulier, tout **l'artisanat de maintenance devrait se développer**, les conditions climatiques entraînant une usure prématurée de produits dont la demande est en forte croissance : ordinateurs, appareils électroménagers, automobiles...

Afin de favoriser l'artisanat, on peut envisager d'**appliquer un certain quota de commandes en faveur des entreprises artisanales lors de la passation de marchés publics**. Pour cela, il faudrait morceler les commandes en différents lots (proposition du président du conseil général de la Martinique, M. Claude Lise). **Une mesure permettant de déduire de l'impôt sur le revenu la TVA et/ou une partie de la dépense sur les travaux effectués dans le domicile principal, aurait le double avantage d'inciter à la rénovation et de régulariser la situation d'artisans qui travaillent dans l'économie informelle**. Une telle mesure pourrait être examinée en liaison avec une éventuelle réforme de la réduction de 30 et 40 % sur l'impôt sur le revenu (cf. IIIème partie – I.2.2).

Par ailleurs, il conviendrait de **développer l'apprentissage**, en augmentant les capacités d'accueil des centres de formation d'apprentis (capacités insuffisantes aujourd'hui dans tous les DOM, à l'exception de la Réunion) et en sensibilisant les populations (parents, éducateurs) sur les débouchés possibles. Ces efforts sont d'autant plus nécessaires que l'on **constate depuis plusieurs années une baisse des contrats d'apprentissage** : alors que de 1994 à 1998, ils sont passés en métropole de 161 403 à 203 213, pour la même période, ils ont régressé de 4 474 à 3 792 pour l'ensemble des DOM. (données fournies par le Ministère de l'emploi et de la solidarité). Enfin, il conviendrait certainement de **redynamiser un artisanat d'art**, qui a pratiquement disparu dans les DOM, les touristes achetant souvent des "souvenirs" fabriqués dans le sud-est asiatique... Des initiatives méritent cependant d'être soulignées en ce domaine : ainsi, celle du maire de Sainte-Rose à La Réunion, qui a ouvert une « maison de l'artisanat ». Celle-ci permet de redynamiser un savoir faire traditionnel, par exemple dans les métiers du travail du bois. La création d'Ecoles des métiers d'art couvrant, d'une part les Antilles, d'autre part la Réunion, serait à étudier ;

b/ les **activités de services aux particuliers et aux entreprises**, qui ressortent le plus souvent du secteur artisanal, peuvent être développées : qu'il s'agisse des activités de maintenance évoquées plus haut (réparation, entretien des machines et des biens durables ou semi-durables), de conseils financiers ou juridiques aux entreprises, ou de diverses formes d'aide aux ménages en difficulté (personnes âgées à domicile, jeunes éprouvant des difficultés dans leur scolarité, mères de famille nombreuse ).

- **le développement et l'amélioration qualitative du secteur du tourisme**

a/ le secteur du tourisme s'est fortement accru dans les DOM depuis une dizaine d'années, en raison à la fois du développement de la demande et des opportunités offertes par la défiscalisation. Mais on assiste à une **situation déséquilibrée d'un DOM à l'autre**, avec un équipement quantitativement suffisant aux Antilles (Guadeloupe : capacité hôtelière : 9 317 chambres, Martinique : 4 806), mais qui pourrait être qualitativement améliorée, et une offre quantitativement et plus encore qualitativement insuffisante en Guyane (1 284 chambres) et à la Réunion (1 884 chambres) - chiffres INSEE, se rapportant à 1996. De plus, à côté du tourisme traditionnel "mer/plage" des Antilles, il conviendrait d'exploiter plus largement les potentialités qui existent, pour le tourisme vert et le tourisme thermal (à la Réunion) et le tourisme de randonnée et d'aventure (en Guyane).

b/ C'est surtout au niveau de la **qualité des prestations offertes** que des efforts doivent être consentis, afin d'attirer une clientèle "haut de gamme", acceptant de payer des tarifs élevés, mais souhaitant un rapport qualité/prix supérieur à celui des destinations voisines. Cela implique un meilleur professionnalisme au niveau des services hôteliers et de restauration, ainsi qu'en matière de commercialisation (plaquettes en plusieurs langues diffusées chez les principaux tours-opérateurs français et étrangers). La création d'une **école hôtelière de haut niveau**, qui n'existe pas aujourd'hui, ou la création d'une filière hôtelière dans le premier cycle d'études supérieures et le développement d'un **apprentissage des métiers de l'hôtellerie et de la restauration** (sur le modèle suisse par exemple) pourraient fournir des réponses appropriées. La pratique de langues étrangères est indispensable en ce domaine : la Direction d'un hôtel\*\*\*\* à La Réunion, l'a bien compris, qui impose comme critère de recrutement, outre le professionnalisme hôtelier, la pratique d'une ou plusieurs langues étrangères. On notera que cet hôtel, dont le taux de remplissage est de l'ordre de 70 à 80 %, compte environ 30 % de touristes étrangers dans sa clientèle.

c/ le **tourisme nautique** se développe, mais ce mode de loisir reste beaucoup moins utilisé en France que dans les autres grands pays industriels de l'O.C.D.E., en particulier aux Etats-Unis ou au Canada. D'importantes possibilités existent dans ce secteur pour les DOM, qui, en dépit d'une augmentation récente du tourisme de croisière et de navigation de plaisance, n'utilisent certainement pas au mieux leurs possibilités. Il conviendrait ici de **créer des escales et de valoriser les installations portuaires** propres à accueillir les bateaux de croisières et les bateaux de plaisance. Cela implique la formation de personnel navigant, la présence à terre d'installations de réparation et de ravitaillement, et une bonne symbiose entre la vie en mer et les activités disponibles lors des escales : des bateaux de croisière nord-américains auraient renoncé aux escales dans les Antilles, les passagers se plaignant de ne trouver aucune activité festive lors des escales (magasins fermant dès le samedi midi, absence de spectacles etc...).

d/ une **politique globale du tourisme**, dont les orientations seraient définies dans une **"charte du tourisme"** devrait être établie en commun par le **Secrétariat d'état à l'outre-mer** et le **Secrétariat d'état au tourisme**, mais son application ne pourra se réaliser de façon satisfaisante que s'il n'y a pas multitude des instances en charge du tourisme dans les DOM (région, département, communes) qui agissent parfois de façon contradictoire et bloquent les décisions. Une **agence unique du tourisme** devrait être créée au niveau de chaque DOM, gérée par la région et le département.

### **I.2.3 - Mieux utiliser les opportunités offertes par l'environnement régional.**

Les DOM sont adossés à la métropole et n'ont que peu de relations avec les pays des régions environnantes. Ainsi, en 1996, la Martinique importait 1% de ses marchandises du Brésil, et exportait 0% vers ce pays, à forte population (161 millions) et à P.I.B. relativement élevé (6 571 \$ par tête et par an) - données INSEE relatives à 1996. De son côté, la Réunion importait 2,1% de ses marchandises d'Afrique du sud et exportait moins de 1% vers ce pays (42 millions d'habitants, P.I.B. par tête de 3 200\$). Or, dans chacun de ces pays, qui connaissent de fortes disparités de revenus, il existe des catégories de population susceptibles d'acheter des produits de haute qualité, même s'ils sont plus coûteux que les productions locales.

Les raisons abondent pour expliquer les maigres performances à l'exportation des DOM : liaisons aériennes et maritimes insuffisantes, concurrence des pays à faible coûts salariaux sur des produits similaires, effets négatifs de la Convention de Lomé, en cours de révision (sur ce dernier point, cf. annexe 6), etc... Mais la réussite de quelques entreprises prouve que c'est plutôt l'inertie des relations traditionnelles avec la métropole qui est cause de cet état de fait. Des possibilités existent cependant dans les domaines suivants :

**a/ exportations de services** : l'avance technologique des DOM par rapport à leur environnement permet de vendre aux pays des régions environnantes des services d'ingénierie, d'installation d'équipement et de formation de personnel, d'entretien des machines, dans les domaines de l'informatique, des télécommunications, de la météo, des recherches tropicales, géologiques, etc.

**b/ exportations de produits** : cette piste a déjà été évoquée plus haut. Le développement de produits haut de gamme en particulier dans le domaine agro-alimentaire devrait permettre de gagner des marchés, dès lors que des efforts sont consentis dans le secteur de la publicité, qui créent un "effet de mode". Mais une campagne publicitaire (du type de celle menée par Perrier aux Etats-Unis avec le succès que l'on sait) coûte évidemment très cher. Il conviendrait d'aider les entreprises des DOM à faire connaître leurs produits, en particulier sur les marchés américains, à accomplir les formalités de dédouanements, etc... Par ailleurs, les exportations traditionnelles (bananes, sucre, rhum) étant appelées à se réduire compte tenu de la concurrence de pays à faibles coûts et de l'inévitable dé-protection des marchés, on devrait envisager une

stratégie d'"exports-substitution" en faveur de produits manufacturés pas ou peu pénalisés par le coût des transports et pour lesquels une forte demande existe, comme les **produits pharmaceutiques**. Mais la fidélisation des marchés implique la possibilité de flux réguliers de produits exportables, qualitativement et quantitativement ;

**c/ développement de circuits touristiques régionaux** : on devrait pouvoir créer des circuits couvrant la zone Caraïbe d'une part, l'ensemble Réunion, Maurice, Mayotte, Seychelles, d'autre part. Des circuits existent déjà sur cette dernière destination, mais les escales à terre sont très limitées et ne profitent donc pas vraiment à l'économie locale. Il est possible de concevoir que le Secrétariat au tourisme négocie avec les principaux tours-opérateurs pour développer des croisières mer/terre (un projet de la société "Services et Transport" existe en ce domaine) ;

**d/ les DOM pourraient accueillir des investisseurs étrangers qui localisent leurs activités dans les régions environnantes**, mais hésitent à s'implanter dans les DOM, par crainte de coûts salariaux excessifs et de mouvements sociaux récurrents. Un travail d'information pourrait être mené pour convaincre ces investisseurs que les avantages à tirer d'une présence dans les DOM l'emportent sur les handicaps (infrastructures routières, télécom, système de santé performant, sécurité administrative et fiscale etc.). On pourrait utiliser le **réseau des conseillers commerciaux** présents dans les pays voisins qui échangeraient périodiquement des informations avec la Direction régionale du commerce extérieur de chaque DOM, ainsi que les services de **l'Ambassadeur chargé des investissements internationaux** ;

*Quatrième proposition : la politique d'aide à l'investissement devrait être redéployée de façon à mieux favoriser le développement de l'activité des DOM. En particulier, les mesures fiscales (défiscalisation, exonération des charges) et budgétaires (subventions) ne doivent pas bénéficier à certains secteurs à l'exclusion d'autres, mais à des entreprises, à quelque secteur qu'elles appartiennent, y compris le commerce, dès lors que leurs projets répondent à des critères de croissance de l'activité intérieure propre à réduire la dépendance extérieure et à renforcer la concurrence, et de création d'emplois. Les aides de l'Etat devraient s'orienter de façon prioritaire vers le secteur agro-alimentaire qui devrait à terme pouvoir couvrir une grande partie des besoins intérieurs, vers l'artisanat et vers le tourisme, avec, pour ce dernier secteur, une amélioration sensible des services et un plus grand professionnalisme. Ces aides pourraient également concerner les investissements étrangers dans les DOM.*

*Un dispositif fiscal inspiré du crédit d'impôt mis en place en 1998 sur proposition du Secrétariat d'Etat aux PME, au Commerce et à l'Artisanat pour favoriser les travaux d'entretien de l'habitation principale pourrait être étendu à l'ensemble des activités d'entretien, de maintenance et d'amélioration, à un taux et dans un plafond spécifiques pour les DOM. Le financement de ce dispositif pourrait être imputé sur l'économie fiscale réalisée sur l'impôt sur le revenu (cf. sixième proposition page 50).*

Les propositions qui précèdent impliquent la mise en oeuvre de moyens financiers importants : on analysera ce point dans la troisième partie du rapport. Mais on ne peut se dissimuler que les actions qui seront prises dans le domaine de la politique du développement mettront du temps à produire leurs effets sur l'emploi. Parallèlement à une politique du développement, il est donc indispensable de mener des politiques visant à créer à court terme des emplois et à traiter socialement le chômage.

## **II. - Quelles politiques de l'emploi et de l'insertion ?**

### **II.1 – Le dispositif actuel**

Il se caractérise à la fois par la multiplicité, la complication et le cloisonnement des dispositifs, qui entraînent parfois leur sous-utilisation par ceux - demandeurs d'emploi ou entreprises - qui pourraient en bénéficier. Par ailleurs, en dépit d'une augmentation assez régulière des créations d'emplois, le nombre des chômeurs ne cesse d'augmenter.

#### **II.1.1 - des dispositifs nombreux et compliqués...**

Ils résultent en partie de la loi du 25 juillet 1994 *"tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte"*, dite **"loi Perben"**, qui s'est elle même greffée sur des dispositifs antérieurs (comme les contrats emploi-solidarité - C.E.S.) ou les diverses incitations au travail à temps partiel. S'y sont juxtaposées les mesures issues des **"lois Aubry"** : loi sur les emplois-jeunes, applicable dès 1998 (cf. plus loin), et loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail - dont l'application en année pleine interviendra à partir de 1999.

Les dispositions actuelles de l'aide à l'emploi sont de deux ordres :

- assurer une insertion de groupes spécifiques de la population ;
- favoriser le développement de l'activité.

**Dans la première catégorie se situent :**

- **les emplois-jeunes** : ils s'adressent aux jeunes de moins de 26 ans sans condition de diplôme, de 26 à 30 ans s'ils ne sont ni indemnisés ni indemnisables, ainsi qu'aux handicapés de moins

de 30 ans qui peuvent accéder au dispositif sans autre condition. D'une durée de 5 ans, ils sont destinés au secteur non marchand et rémunérés au niveau du SMIC ;

- **les contrats "emploi-solidarité" (C.E.S)** : ils visent à favoriser l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi de longue durée, des Rmistes, des jeunes de 18 à 25 ans en grande difficulté et des handicapés en leur procurant des tâches d'utilité sociale auprès de collectivités locales, d'associations et de personnes morales de droit public. En théorie, il s'agit de contrats de 3 à 12 mois voire 24 mois. En réalité, les contrats sont généralement de 6 mois pour une durée hebdomadaire de travail de 20 heures (mi-temps - mi-SMIC) ;
- **les "contrats d'insertion par l'activité" (C.I.A.)** : le CIA proposé par les Agences d'Insertion (A.D.I.) des quatre départements d'outre-mer est un CES a deux différences près : l'employeur est l'ADI ce qui entraîne une dichotomie entre employeur et utilisateur ; le CIA est réservé aux Rmistes ;
- **les contrats d'insertion en alternance**. Deux types de contrats sont prévus : le contrat d'apprentissage, qui ouvre droit à une prime à l'embauche de 6 000 Fr. et à une aide à la formation de 12 000 à 14 000 Fr. (contre 10 000 à 12 000 Fr. en métropole) ; le contrat de qualification qui ouvre droit à une prime à l'embauche de 5 000 à 7 000 Fr. et à une prise en charge de la formation ;
- **les "contrats d'accès à l'emploi" (C.A.E.)** : c'est le seul dispositif d'insertion en **secteur marchand** propre aux DOM. L'objectif est de favoriser l'embauche de certaines catégories de la population active au moyen d'un abaissement du coût du travail. Il concerne les Rmistes, les chômeurs de longue durée et les travailleurs handicapés ainsi que depuis 1997, les jeunes de moins de 26 ans et les détenus libérés. Il s'agit de contrats à temps plein ou à temps partiel, la durée du travail hebdomadaire devant être dans ce dernier cas d'au moins 16 heures. Ces contrats peuvent être à durée déterminée ou indéterminée. La rémunération n'est pas plafonnée mais l'exonération de charges patronales de sécurité sociale ne s'applique que jusqu'au SMIC. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999, le régime du contrat d'accès à l'emploi est le suivant : prime de 2 000 Fr. par mois pendant 24 mois pour les demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 3 ans à l'ANPE et pour les publics en grande difficulté (handicapés, allocataires du RMI, ex-détenus...) ; 1 000 Fr. par mois pendant 24 mois pour les demandeurs d'emplois ayant une durée d'inscription comprise entre 2 et 3 ans ; pour les autres publics, seule l'exonération est maintenue.

### **Dans la seconde catégorie se situent :**

- **les exonérations sectorielles** : elles s'appliquent aux secteurs de l'industrie, de l'agriculture et de la pêche, de l'hôtellerie et de la restauration, de la presse et de l'audio-visuel. Les entreprises qui souhaitent en bénéficier doivent être à jour pour le paiement de leurs cotisations sociales, ou s'engager dans un plan d'apurement progressif de leurs dettes. Les salaires ouvrent droit à l'exonération dans les limites du SMIC. Le dispositif est financé par un relèvement de la T.V.A. intermédiaire dans les DOM, dont le taux est passé de 7,5 à 9,5 (sauf pour la Guyane, où la TVA n'est pas applicable). Toutefois, ce relèvement ne suffit pas à couvrir le dispositif : en 1997 par exemple, le montant des exonérations a été de 872,1 MF, alors que le produit du relèvement de la T.V.A. a été de 756 MF.
- **les exonérations pour zones spécifiques** : il s'agit des zones de redynamisation urbaines et rurales et des zones franches. Un certain nombre de zones franches ont été retenues outre-mer pour bénéficier d'aides spécifiques : à Pointe-à-Pitre et à Basse-Terre (Guadeloupe), à Saint-Laurent-du-Maroni et à Cayenne (Guyane), à Fort-de-France (Martinique) et à Saint-Denis (La Réunion).
- d'autres mesures visant à favoriser l'emploi existent : contrats emplois consolidés, contrats emploi-ville, abattement pour embauche à temps partiel, ainsi qu'un certain nombre de dispositions spécifiques prévues par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 17 août 1998 ;
- le dispositif "loi Perben" a été prévu initialement pour une période de cinq ans, soit jusqu'en mars 2 000, mais il est renouvelable. Il comprend, ce qui mérite d'être souligné, l'**obligation d'une évaluation périodique des résultats**.

#### **II.1.2 - ...dont le coût total est relativement élevé**

Le financement du système est en partie assuré par le "**Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer**" (FEDOM), dont les crédits sont inscrits au Secrétariat d'état à l'outre-mer, qui en assure la gestion, et par le **Ministère de l'emploi et de la solidarité**. Les "**Agences d'insertion**" (A.D.I.) assurent localement le fonctionnement des dispositifs. On notera que la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a modifié le statut des A.D.I., qui sont à présent des établissements publics locaux. Le budget des A.D.I. (748,55 MF en 1996, 811,63 MF en 1997 et 865,545 MF pour le budget de 1998) est alimenté par la part "insertion" de la créance de proratisation (utilisation du différentiel de 20% entre le R.M.I. métropolitain et le R.M.I. des DOM), et par des contributions du FEDOM et du département. Les conseils d'administration des A.D.I. articulent chaque année leurs programmes autour de deux



grands axes : des programmes annuels de tâches d'utilité sociale (PATUS) et des programmes départementaux d'insertion (PDI). Leurs interventions portent sur le domaine social (actions préparatoires à l'emploi, habitat, etc...)

Si l'on se pose la question naïve : **combien coûte le dispositif d'aides à l'emploi dans les DOM ?** il est impossible de trouver une réponse écrite. Une évaluation a été faite par la DAESC du Secrétariat d'état à l'outre-mer, qui donne les coûts suivants pour 1996 et 1997 :

*coût des différentes mesures d'aide à l'emploi et à l'insertion dans les DOM (en MF)*

Type de contrat	Origine budgétaire	Destination	1996	1997
CES	O.M.	S.P.	1 008	690
CE consolidé	E.S.	S.P.	96	160
CIA	O.M./E.S.	S.P.	119	370
C. emploi/ville	E.S.	S.P.	1	16
CAE	O.M.	S.M.	183	531
Exonérations sect.	O.M.	S.M.	860	880
Exonérations 1 <sup>er</sup> salarié	E.S.	S.M.	71	55
Abattement temps partiel	E.S.	S.M.	20	19
Aides à création d'entreprise	E.S.	S.M.	42	22
Aides aux entrep. d'insertion	E.S.	S.M.	12	12
Contrats alternance	E.S.	S.M.	1 400	1 600
<b>TOTAL</b>			<b>3 812</b>	<b>4 355</b>

(les sigles entre parenthèses indiquent d'où vient la dépense : O.M = Secrétariat d'état à l'outre-mer, E.S. = Ministère de l'emploi et de la solidarité ; le sigle S.M. signifie que la disposition concerne le secteur marchand, le sigle S.P. le secteur public non marchand).

En 1998, s'ajoute une dotation de 300 millions de francs pour le dispositif : "emplois-jeunes". Si l'on fait l'hypothèse d'une poursuite tendancielle, de l'ordre de 5%, de la hausse pour les autres types d'aides à l'emploi, on arrive à un budget proche de 5 milliards de francs.

**Le Ministère de l'emploi et de la solidarité estime le coût unitaire moyen des emplois aidés autour de 70 000 frs en 1998, les emplois-jeunes, de leur côté ayant un coût moyen pour l'état de 93 800 frs ;**

**II.1.3 - on peut s'interroger sur l'efficacité des nouveaux dispositifs (emplois-jeunes, réduction de la durée du travail, cette dernière mesure ne pouvant se cumuler avec les dispositifs existants, sauf le C.A.E.) pour améliorer la situation de l'emploi dans les DOM.**

- les **emplois-jeunes**. Le dispositif a bien démarré à La Réunion : 525 conventions avaient été signées en septembre 1998, portant sur 2 085 emplois. 1 350 personnes ont été effectivement embauchées. Les résultats paraissent moins prometteurs aux Antilles. De façon générale, on peut s'interroger sur la « sortie » du dispositif, dans la mesure où les emplois créés n'entraînent pas le plus souvent une formation utilisable dans le secteur marchand ;
- l'application de la **réduction de la durée du travail** portée à trente cinq heures pose problème outre-mer, alors que les enquêtes emploi de l'INSEE montrent que la durée effective doit être plus proche de 36 heures que de 39. De plus, le **travail à temps partiel** est largement répandu, ce qui limite la portée du nouveau dispositif. **Les chefs d'entreprises interrogés craignent que l'application de la loi entraîne des demandes d'augmentation salariale, pour compenser les avantages plus forts en termes de temps de travail obtenus en métropole.** Par ailleurs, ils se disent gênés par le manque de lisibilité de la politique économique et préfèrent différer les embauches, ignorant en particulier si la loi Perben sera reconduite au delà de sa période d'application.

## II.2 – Quels résultats ?

Les résultats sont quantitativement limités :

- les aides à l'emploi, dans le secteur marchand et non marchand, ont concerné une part très différente de la population active dans les DOM en 1996, mais qui reste relativement faible, bien que plus élevée (à l'exception de la Martinique) qu'en métropole (12 %) :

*population active et emplois aidés dans les DOM en 1996*

	Total Population Active (1)	Total Emplois Aidés (2)	(2/1)
Guadeloupe	178 600	37 714	21 %
Martinique	170 300	15 352	9 %
Guyane	40 862	6 066	14 %
Réunion	264 200	61 595	23 %

(source : INSEE, tableaux économiques régionaux, 1998)

- cette part relativement faible des emplois aidés, en dépit de la multitude des possibilités offertes, tient sans doute à une **connaissance insuffisante de certains dispositifs notamment dans le secteur marchand, tant de la part des demandeurs d'emplois que des entreprises.** D'après les évaluations de l'INSEE, par exemple, la proportion des établissements ayant bénéficié d'exonérations de cotisations sociales ne serait, en moyenne, que de l'ordre de 50% des établissements "exonérables".

Il faut voir plusieurs raisons à cette sous-utilisation des dispositifs : l'obligation de se mettre à jour pour le paiement des cotisations sociale avant de formuler une demande d'aide ; le manque de lisibilité de la politique de l'emploi, avec la multiplicité des critères (publics concernés, assiette des salaires, domaines d'activité économique, nature du contrat, etc...) et des organismes ayant à gérer les dispositifs : Direction départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (CES), URSSAF, ANPE (CAE), ADI (CIA).

Par ailleurs, les règles de cumul entre les différents dispositifs sont différentes, avec possibilités de compatibilité, incompatibilité partielle, ou totale, des mesures. Enfin, les élus locaux, qui s'estiment plus proches du terrain que les représentants de l'Etat, se plaignent de ne pas avoir suffisamment d'autonomie dans la gestion des différents dispositifs ;

- **on doit mettre les chiffres d'utilisation des dispositifs en relation avec le niveau du chômage, qui ne cesse de s'accroître dans les DOM**, en dépit d'une augmentation des offres d'emplois ; ce qui prouve que cette augmentation reste notoirement insuffisante pour répondre à une évolution démographique qui se traduit par une forte progression des classes en âge de travailler :

*demandes et offres d'emploi et chômage dans les DOM depuis 1993*

	Demandes d'emplois		Offres d'emplois		Taux de chômage	
	1993	1996	1993	1996	1993	1996
Guadeloupe	40 997	47 056	448	1 321	26,2	29,5
Martinique	35 835	44 541	415	1 091	26,4	28,8
Guyane	8 115	10 779	94	338	22,1	25,6
Réunion	80 200	96 300	602**	1 796**	31,7	37,2*

\* pour la Réunion : chômage en mars 1997

source : tableaux économiques régionaux de l'INSEE 1998 et \*\* ANPE

- Plus préoccupante encore est la situation du chômage de longue durée : les chômeurs inscrits depuis plus de un an représentaient en 1995, 60 % du total des chômeurs à La Réunion, 63 % à la Guadeloupe, 58 % à la Martinique et 59 % en Guyane. Les chiffres les plus récents dont on dispose pour La Réunion (enquête INSEE DEMO 97) indiquent une nouvelle aggravation avec 69 % de chômeurs de longue durée.

On doit cependant nuancer un jugement qui peut paraître trop sévère, et sur le coût du dispositif et sur son efficacité. En premier lieu, la création nette d'emplois salariés a été soutenue dans les

DOM entre 1992 et 1997 (3,5 % par an en moyenne contre – de 1 % pour la métropole). Par ailleurs, il est certes difficile de réécrire l'histoire, mais on peut estimer que si les différents dispositifs n'avaient pas existé, la situation de l'emploi aurait été encore plus dramatique avec toutes les conséquences possibles sur le climat politique et social. De même, s'il est habituel d'entendre des critiques sur les effets pervers du R.M.I. dans les DOM (désincitation au travail, prolifération des "petits boulots"), on peut également penser que, sans cette mesure, des situations d'exclusion extrême se seraient manifestées, avec leur cortège inévitable de désespoir, de violence et de criminalité. Or, le taux de criminalité est voisin, ou même plus faible dans les DOM qu'en métropole et certainement très inférieur à ce qu'il doit être dans les pays pauvres des régions avoisinantes.

**5° proposition :**

- *Les réflexions qui seront menées sur l'éventuelle reconduction du dispositif Perben au delà de mars 2000 offrent l'opportunité d'ajuster l'application des nouvelles modalités de la politique de l'emploi au contexte particulier des DOM : simplification et majoration des incitations à la réduction volontaire de la durée du travail, maintien des aides spécifiques au travail à temps partiel et de la juxtaposition de différentes incitations ;*
- *la création d'un fonds unique d'aide à l'emploi permettrait d'acquérir une vue d'ensemble des moyens disponibles et de vérifier de façon constante l'adéquation de ces moyens aux objectifs. Le fonds serait affecté au budget du Secrétariat d'Etat à l'outre mer. Il serait abondé par les fonds qui financent le FEDOM et par un transfert des fonds destinés à l'outre-mer actuellement inscrits au budget du Ministère de l'emploi et de la solidarité ;*
- *les différents types de contrats pourraient être remplacés par deux contrats de dix huit mois au moins, l'un concernant l'insertion sociale et l'autre l'insertion professionnelle ; ils seraient financés par la fusion des crédits CES, CIA et CAE. Les exonérations sectorielles seraient maintenues, les entreprises bénéficiaires des exonérations ne pouvant les cumuler avec les avantages offerts par le contrat ;*
- *de façon générale, la gestion des contrats d'insertion devrait être décentralisée et simplifiée, ce que le nouveau statut des A.D.I. rend possible ;*
- *des efforts particuliers devraient être consentis pour le développement de l'apprentissage (programmes associant enseignement sur place et formation en entreprise, en métropole ou à l'étranger) ;*
- *enfin, le gouvernement devrait prendre des initiatives pour conduire les représentants des chefs d'entreprise et des salariés à pratiquer le dialogue social plutôt que la confrontation et à signer des "pactes sociaux", garantissant la paix sociale en contrepartie d'engagements sur les conditions de travail et les rémunérations, afin d'éviter les grèves qui, de façon récurrente, bloquent toute activité dans les D.O.M.*

## **TROISIEME PARTIE**

# **FINANCER AUTREMENT UNE POLITIQUE DU DEVELOPPEMENT ET DE L'EMPLOI**

Quatre aspects du financement des politiques du développement dans les DOM seront passés en revue dans ce qui suit : les sursrémunérations dans la fonction publique, la défiscalisation, la situation du système bancaire, les fonds communautaires.

## I. - Les sursrémunérations dans la fonction publique

### I.1 - Une situation privilégiée

#### I.1.1 - les divers avantages :

- les fonctionnaires civils de l'état et des collectivités locales en poste dans les DOM bénéficient, en application de la loi du 3 avril 1950, d'une **rémunération majorée brute de 25%**, qui a été portée successivement à 30, puis 40% aux Antilles et en Guyane, et 35 % à La Réunion. A la majoration de 35 % s'est ajouté, pour la Réunion, un "**indice correcteur**" de 1,138 (justifié alors par le rattachement au Franc CFA – abandonné en 1975) qui a abouti à une **majoration globale de l'ordre de 53%** ;
- s'y juxtaposent d'autres avantages : **indemnité d'éloignement** correspondant à 12 mois de traitement brut (16 mois pour la Guyane) pour quatre ans de service effectué (indemnité non renouvelable) ; **majoration familiale** (un mois de traitement brut supplémentaire pour le conjoint et un-demi mois par enfant à charge) ; **indemnité forfaitaire de transports** couvrant les frais de déménagement ; **majoration des pensions et retraites** de 35% à La Réunion pour les fonctionnaires qui y résident pour leur retraite ; **congés bonifiés** donnant droit à un congé supplémentaire de 30 jours tous les trois ans avec prise en charge par l'état des frais de transports du fonctionnaire et de sa famille ;
- enfin, une **réfaction de 30% de l'impôt sur le revenu** (40% en Guyane) a été appliquée initialement aux fonctionnaires puis étendue à l'ensemble de la population des DOM.

#### I.1.2 ~ l'effet des sursrémunérations

- il est vraisemblable que les sursrémunérations des fonctionnaires exercent des **effets d'entraînement** sur l'économie des DOM : une partie de la demande des fonctionnaires s'adresse à un secteur protégé, celui du logement. Par ailleurs, on ne peut négliger les effets

positifs, même s'ils sont limités, sur l'économie de la métropole (flux d'épargne allant vers la métropole, "exportations" de produits métropolitains vers l'outre-mer). Mais on ne peut négliger l'existence d'effets négatifs ;

- le **coût budgétaire** des surrémunérations a été évalué par la DAESC à 6 milliards de francs. A elles seules, les "sur-surrémunérations" de la Réunion coûteraient 2 milliards de francs. Et l'impact total sur le budget est évidemment majoré si l'on prend en compte tous les avantages connexes ;
- le **coût économique** - difficile à mesurer - est certainement élevé : les surrémunérations se sont diffusées progressivement à tout le secteur parapublic (banques, assurances) et aux entreprises, alourdissant les charges d'établissements déjà confrontés à de grandes difficultés, ainsi qu'aux services juridiques, médicaux et paramédicaux. Elles servent de justification aux revendications salariales dans le secteur marchand, le rendant par là même encore moins compétitif. Par ailleurs, les **surrémunérations alimentent une société de consommation, et donc d'importation**, alors que l'épargne additionnelle qu'elles génèrent ne s'investit pas, ou faiblement, sur place, mais repart vers la métropole.

### I.1.3 – cette situation est-elle justifiée ?

- les **conditions de vie** dans les DOM étaient certainement difficiles au début des années cinquante et pouvaient justifier la plupart des avantages donnés aux agents de la fonction publique. Mais elles **ont considérablement changé** depuis : il fallait plus de trois semaines de bateau pour se rendre de métropole à la Réunion en 1950, il faut à présent dix heures d'avion ; dans tous les DOM, les infrastructures routières sont de très bonne qualité, les équipements médicaux, hospitaliers, scolaires sont comparables à ceux de la métropole, les maladies tropicales ont été éradiquées, la sécurité publique est assurée ;
- il y avait sans doute un important **différentiel de prix** entre la métropole et les DOM jusqu'au début des années quatre-vingt, compte tenu du coût du transports, d'un secteur commercial lacunaire et parcellisé et, à la Réunion, de l'utilisation (jusqu'en 1975) du franc CFA. Mais le développement des grandes surfaces, la concurrence (même relative) qu'elles se font entre elles et la généralisation d'un processus de désinflation, ont fortement réduit ce différentiel ;
- une étude avait été confiée à l'INSEE en 1992 sur les écarts de prix entre la Métropole et les DOM. Elle permettait d'aboutir à un double constat : les écarts de prix étaient importants entre les DOM et la métropole, mais beaucoup moins que les écarts de rémunérations ; les écarts de prix s'étaient resserrés entre 1985 (date de la précédente étude de l'INSEE) et 1992 ;

*résultats de l'enquête INSEE sur la comparaison des prix DOM/métropole en 1985 et 1992*  
(métropole = 100)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
<b>1985</b>	117,3	116,2	120,9	118,2
<b>1992</b>	109,5	108,4	118,5	112,5

Une étude, plus ambitieuse puisqu'il s'agit non seulement de mesurer les écarts de prix mais aussi les comportements de consommation et d'épargne des ménages et les effets des surrémunérations sur l'activité intérieure, a été confiée au service d'études DIAL. Elle ne porte que sur la Réunion. L'analyse du différentiel de prix avec la métropole faite par l'INSEE dans le cadre de cette étude confirme la tendance observée en 1992. Selon les pondérations utilisées pour le calcul de l'indice des prix, l'écart entre les prix pratiqués à la Réunion et en Métropole serait de 11,2% (indice 98, pondération 92) ou de 9,4% (indice 98, pondération 98) : on est donc très loin du supplément de rémunération de 53%... (sur cette étude, cf. annexe 8).

## **I.2 - Que faire ?**

Pour des raisons politiques et sociales évidentes, la modification du système actuel ne peut se faire que par concertation entre tous les acteurs et sur une base contractuelle. De plus, si l'on envisageait la suppression de tout ou partie des surrémunérations, il conviendrait en tout état de cause de maintenir inchangé le flux des prestations publiques, en en modifiant la composition.

**I.2.1 - Une solution radicale, peu réaliste, serait de limiter pour tous les surrémunérations au seul différentiel de prix, soit autour de 10%, en conservant les autres avantages** (majorations familiales, dispositions dérogatoires en matière d'impôt sur le revenu, etc...). On peut estimer, sur la base des résultats de l'étude DIAL, que les effets immédiats sur l'économie des DOM seraient négatifs (baisse de la consommation et du PIB, augmentation du chômage). De plus, on risque de se heurter à l'opposition de catégories de la population fortement syndicalisées (par exemple, les enseignants).



### I.2.2 - plusieurs solutions intermédiaires peuvent être imaginées :

- création d'une **double échelle**, l'ajustement sur les prix n'étant appliqué qu'aux nouveaux entrants dans la fonction publique ( avec, là également des risques de conflits : cf. les manifestations violentes à la Réunion, lors du projet d'introduction de ce dispositif par le précédent gouvernement... qui a entraîné le maintien du statu-quo) ;
- **blocage des rémunérations en termes nominaux** (ce qui ne signifie pas grand chose lorsque l'on est proche de l'inflation zéro) ;
- **réduction progressive de l'avantage, par palier de 5% ou 10% chaque année** (ce qui mécontenterait tout le monde, tout le temps, et n'apporterait qu'un gain budgétaire très faible les premières années) ;
- **suppression de l'indemnité d'éloignement** (soit une réduction de 25 % des salaires pour une période de 4 ans) : c'est là l'hypothèse retenue par l'étude DIAL.

### I.2.3 – maintien d'un flux financier constant vers l'outre-mer :

Pour éviter les effets déflationnistes que pourraient entraîner les solutions envisagées précédemment, diverses dispositions alternatives ou pouvant être combinées sont possibles :

- les montants budgétaires correspondants à la réduction de tout ou partie des sursrémunérations seraient répartis également entre des actions à caractère social (par exemple, rattrapage du RMI sous certaines conditions ou intégration des agents non fonctionnaires des collectivités locales) et des actions visant à dynamiser l'économie (création d'un **fonds d'investissement pour financer des actions innovantes, ou d'un fonds de capital-risque**, par exemple auprès de l'AFD) ;
- **la partie** des sursrémunérations supérieure au différentiel de prix serait bloquée **dans un compte d'épargne**, non rémunéré, ou rémunéré au taux du livret A, ce qui apporterait des ressources longues au système bancaire et permettrait de financer des projets de développement (il faudrait étudier les modalités de blocage des fonds et de sortie du système) ;
- un système d'incitation fiscale permettrait d'orienter une fraction des sursrémunérations vers des investissements de proximité, soit directement, soit au travers de sociétés financières ou de fonds communs de placement.

### 1.2.4 – une approche fiscale comme alternative :

Compte tenu des contraintes multiples entraînées par la remise en cause du système des sursurémunérations, on pourrait dans un premier temps, sans modifier ce système, **réduire puis supprimer l'avantage fiscal en terme d'impôt sur le revenu** (abattement supplémentaire de 40 % en Guyane et de 30 % dans les autres DOM), les économies fiscales étant recyclées dans des actions de développement selon des modalités comparables à celles évoquées ci-dessus.

*6° proposition : il conviendrait, sur la base des résultats de l'étude DIAL, d'engager des consultations avec les responsables politiques et les syndicats des DOM, en insistant sur la volonté du gouvernement de mettre fin à des avantages non justifiés, dans un but de solidarité nationale et afin de lutter contre le chômage et l'exclusion. Des solutions alternatives seraient proposées : par exemple, blocage du total des sursurémunérations (au delà du différentiel de prix) dans un compte d'épargne, non ou faiblement rémunéré, récupérable lors du retour en métropole ou lors du passage à la retraite. Une partie de l'épargne ainsi drainée serait par exemple logée à l'A.F.D. pour financer des projets de développement ; sursurémunérations ramenées au double, calculé largement, du différentiel de prix (soit 25%), ce qui ferait revenir au différentiel originel (1950, soit une période où la "pénibilité" des conditions de vie dans les DOM était forte) ; suppression de l'indemnité d'éloignement (hypothèse proposée par l'étude DIAL – cf. annexe 8). Quelle que soit la solution retenue, il conviendrait que les fonds budgétaires économisés soient répartis également entre des actions à caractère social (y compris intégration des contractuels dans la fonction publique territoriale) et des actions de développement. Par ailleurs, des conditions particulières d'application des dispositifs seraient prévues pour les ménages fortement endettés pour l'achat d'un logement, dans les DOM ou en métropole.*

*La suppression ou la réduction de l'avantage relatif à l'impôt sur le revenu pourrait constituer une alternative qui éviterait de modifier le système des sursurémunérations, tout en en limitant certaines conséquences négatives et en permettant de dégager une ressource budgétaire (de l'ordre de 1,1 Md en 1998) pouvant être affectée au développement.*

## II. - La défiscalisation des investissements

La défiscalisation des investissements dans les DOM suscite des réactions passionnelles, tant du côté des bénéficiaires que des détracteurs du système. Une mission spécifique d'étude a été demandée à un groupe de réflexion par les Ministres de l'économie et des finances, de l'intérieur, de l'outre-mer et du budget (cf. annexes 1 bis : lettre de mission). En raison de l'existence du rapport du gouvernement au Parlement qui résulte de cette mission (cf. annexe 1 ter : lettre de transmission du rapport par le Premier Ministre), on n'évoquera dans ce qui suit que certains des problèmes posés par le dispositif.

### II.1 - Un dispositif mouvant

#### II.1.1 - l'application de la défiscalisation a connu de fréquents changements de cap

On donnera ici les grandes lignes d'un système compliqué :

- les premières mesures de défiscalisation outre-mer, impliquant un agrément préalable par l'administration, datent de 1952 ; des aménagements ont été apportés en 1958, 1960, 1964, et 1971. En 1980, l'agrément est supprimé. Le taux de déduction fiscale est de 50% de la valeur de l'investissement ;
- en 1986, la "loi Pons" inscrit le système dans la durée, en lui fixant une période d'application de dix ans ; par ailleurs, le taux de déduction passe de 50 à 100% et les secteurs retenus comme éligibles sont ceux exposés à la concurrence extérieure, soit l'industrie, l'hôtellerie, le tourisme, l'agriculture, la pêche, le B.T.P., les transports, l'artisanat et les énergies nouvelles. L'Etat prend à sa charge la quasi totalité des investissements, par la déduction initiale, puis par la prise en compte des déficits reportables, liés en particulier à l'amortissements et au frais financiers. La loi prévoit également une réduction d'impôt de 50% des investissements réalisés par des particuliers pour l'acquisition de logements ou la souscription au capital de sociétés exerçant leur activité dans les secteurs éligibles à la déduction ;
- en raison des dérives dans l'utilisation du dispositif (recherche de la prime fiscale maximale plutôt que de la rentabilité économique) celui-ci est resserré en application des recommandations du rapport d'Alain Richard, la **procédure d'agrément préalable**,

**supprimée en 1980 est réintroduite par la loi de finances pour 1992.** L'agrément est applicable dans les secteurs de l'hôtellerie, du tourisme, des transports, de la production et de la diffusion cinématographique ; l'octroi de l'agrément est tacite à défaut de réponse de l'administration dans un délai de 3 mois. Il n'est pas nécessaire quand le montant de l'investissement n'excède pas un million. Quand il est supérieur à 30 Ms, il doit faire l'objet d'un accord préalable. Le bénéfice du dispositif est élargi à deux nouveaux secteurs : la production et la diffusion cinématographique et audiovisuelle et la maintenance auprès des activités industrielles. De plus, le système est prorogé jusqu'en 2 001.

- **d'autres aménagements interviennent dans les années suivantes :** extension du champs d'application du régime en 1993 ; ajustements divers concernant les modalités de l'agrément en 1994 et 1995.
- **en 1996,** l'imputation des déficits industriels et commerciaux n'est plus autorisée lorsqu'ils ont pour origine des activités exercées à titre non professionnel. Toutefois ils restent déductibles à condition qu'un agrément préalable ait été accordé - ce qui va généraliser la procédure d'agrément ;
- **enfin, la loi de finances pour 1998 a apporté de sérieuses restrictions au système,** avec, en particulier, **l'exclusion des subventions publiques de l'assiette défiscalisable et la "tunnélisation"** (interdiction de la "double défiscalisation", sur l'investissement et sur les pertes d'exploitation apparaissant lors du démarrage des projets), ce qui rend difficile les montages financiers dans certains secteurs (hôtellerie, bateaux de croisière, studio de cinéma, énergies de substitution, pêche, etc...). Il a également soumis l'agrément à des critères de création d'emplois et de respect de l'environnement.

#### **II.1.2 - Ces changements risquent à la longue d'exercer un rôle dissuasif sur les investissements**

- les chefs d'entreprises ont en particulier peu apprécié les dernières dispositions qui les auraient déjà, estiment-ils, contraints à différer des projets d'investissement (dans l'hôtellerie, la navigation de plaisance, le secteur des énergies renouvelables) ;
- au delà de plaintes peut être non entièrement justifiées, il est certain que les changements trop fréquents du système entraînent son manque de lisibilité et que la crainte de changements futurs non prévisibles peut conditionner l'attentisme des chefs d'entreprises.

## **II.2 - Effets du dispositif sur l'investissement, l'emploi, et la dépense fiscale**

### **II.2.1 - Des évaluations très contrastées :**

A l'évidence, les évaluations vont différer selon les sources, tant à propos des effets sur l'investissement et l'emploi que sur le coût budgétaire du dispositif :

- **l'étude**, très bien présentée mais qui ne témoigne pas toujours d'une parfaite objectivité, **réalisée par le cabinet Arthur Andersen, à la demande de la FEDOM** (*"L'impact de la défiscalisation outre-mer, 1986-1996"* octobre 1996) estime que la défiscalisation a constitué une réponse appropriée aux handicaps structurels des DOM. Elle aurait permis une forte croissance de l'investissement et de l'emploi et entraîné un rattrapage des niveaux de vie avec la métropole (ce dernier point étant contestable : le rattrapage des niveaux de vie s'est effectué essentiellement via les transferts publics aux ménages) Enfin, son **coût net pour les finances publiques serait très faible**, de l'ordre de 500 millions de frs par an, les dépenses étant largement compensées par les recettes entraînées par la croissance de l'activité ;
- **l'étude réalisée à la demande des Chambres de Commerce par le Cabinet DME** va dans le même sens. Tenter d'établir, à l'aide d'un modèle macro-économique, une corrélation entre le dispositif fiscal et le comportement des investissements constitue une démarche novatrice, mais les auteurs ont souligné eux-mêmes les limites du raisonnement. On notera que l'estimation du coût budgétaire net de la mesure est sensiblement comparable à celle qui résulte de l'étude du Cabinet Arthur Andersen ;
- **une étude de l'INSEE qui couvre les trois départements d'Amérique** présente un bilan plus nuancé. On distingue bien au début de la mise en place du dispositif **une forte corrélation entre la défiscalisation et l'évolution de l'investissement** qui, après une stagnation au début des années quatre-vingt est en croissance rapide entre 1986 et 1990. Après une pose, l'extension du dispositif entraîne - en dépit des procédures d'agrément - une reprise qui s'amorce à partir de 1993. Par contre, **s'agissant de l'emploi, aucune corrélation ne peut être prouvée** dans un sens ou dans l'autre : s'il augmente bien en Martinique de 1986 à 1990 (6,7% par an contre 2,8% dans la première moitié des années quatre-vingt), il stagne ou même fléchit en Guadeloupe et en Guyane. A partir du milieu des années quatre-vingt-dix, on constate à la fois une reprise de l'investissement et de l'emploi. L'auteur fait une remarque importante, qui incite à la prudence dans l'analyse des effets du dispositif : *"...les corrélations ne doivent pas mécaniquement être interprétées comme des liens de causalité. Toute variation de l'investissement n'est pas imputable à la loi de défiscalisation et toute variation de l'emploi n'est pas automatiquement due à une variation préalable de l'investissement"*.

On notera que l'étude ne traite pas de l'impact budgétaire de la défiscalisation.

- Les évaluations figurant dans le **rapport annuel au Parlement** sur les conditions de mise en oeuvre de la défiscalisation montrent que le **coût budgétaire brut** (hors recettes entraînées par la croissance de l'activité) de la mesure, même s'il est supérieur à celui qui figure dans le rapport Arthur Andersen (mais l'effet-retour sur les recettes fiscales n'est pas pris en compte), **reste modeste** :

*coût budgétaire des investissements agréés*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Montant des invest. agréés	3 126	2 754	2 878	3 914	5 590*	-
Coût budgétaires (en Ms)	1 100	1 050	1 400	1 694	2 450	-
Dépense fiscale**	-	1 000	1 000	935	1 700	2 400

\* la forte augmentation des montants en 1996 tient à la généralisation de la procédure d'agrément

\*\* la dépense fiscale se rapporte aux investissements réalisés en n-1

- Plus récemment (juillet 1998), le **rapport de M. Didier Migaud** (Rapporteur Général de la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan) "*Défiscalisation des investissements outre-mer : un instrument maîtrisé au service du développement*", analyse les effets du dispositif sur le développement économique. Ce rapport, très fouillé sur l'analyse du mécanisme fiscal, reste plus limité en ce qui concerne l'appréciation – peu aisée il est vrai – des retombées de la défiscalisation en termes de croissance et d'emploi. L'auteur tente de mettre l'accent sur l'aspect "moralité fiscale", contestant implicitement toute incitation fiscale, dérogatoire par nature. Le rapport insiste à juste titre sur l'insuffisance des contrôles et l'existence de déviations, ce qui pourrait conduire à l'amélioration du système, en particulier au niveau de l'agrément, plutôt qu'à son abandon. Enfin, l'analyse des effets des modifications introduites par la loi de finances 1998 reste très partielle. En particulier, la justification de la tunnelisation au nom de la « moralité fiscale » et de l'« assainissement économique » est peu convaincante : le raisonnement postule que ne seraient pas saines les opérations dont le retour sur investissements est le plus lent. Or, ce sont précisément ces opérations (par exemple dans le secteur de l'hôtellerie ou de la pêche) qui sont les plus créatrices d'emplois. Certes, il faudra attendre un exercice complet pour mesurer ces effets, mais on dispose dès à présent, d'informations sur l'abandon de projets, sans doute imputable aux nouvelles dispositions fiscales.

- Le rapport du gouvernement au Parlement (réalisé par un groupe d'experts) analyse de façon exhaustive et nuancée le mécanisme et les effets du dispositif. Compte tenu de la difficulté de disposer de données certaines et complètes, ce rapport ne comporte pas d'appréciation ni de mesure des conséquences de la "tunnélisation". On indiquera dans la septième proposition quelles sont les principales conclusions opérationnelles de ce rapport.

## II.3 - Que faire ?

On peut avancer quelques pistes de réflexion, en se basant sur le rapport du gouvernement au Parlement :

### II.3.1 - une stabilisation du système est nécessaire :

les multiples changements de cap (non agrément/agrément, extension/réduction des secteurs bénéficiaires, tunnélisation/détunnélisation, etc...), qui laissent anticiper d'autres modifications, exercent des effets contre-productifs sur les comportements d'investissement. **La défiscalisation doit donc s'inscrire dans la durée et la stabilité.** C'est d'ailleurs ce que propose le rapport du gouvernement au Parlement, proposition appuyée par une lettre du Premier Ministre (annexe 7) qui décide de la stabilisation du dispositif jusqu'au 31 décembre 2002 ;

**II.3.2 - on ne doit pas juger la défiscalisation selon des critères moraux** (le système profite aux contribuables aisés de la métropole, les montages financiers et juridiques compliqués qu'il a induit ont entraîné des profits considérables pour des cabinets spécialisés, etc...) mais plutôt en fonction de ses effets économiques. Les "contribuables aisés" sauront toujours trouver d'autres "niches" si celle ci est supprimée et les cabinets spécialisés d'autres clients... ; et il n'est pas négligeable qu'une épargne soit drainée de la métropole vers les DOM, qui en ont fortement besoin, plutôt que vers des paradis fiscaux d'ailleurs parfois situés dans la zone géographique des DOM, et où des "placements" français ne feraient que favoriser la concurrence exercée sur les départements outre-mer ;

**II.3.3 - même si la corrélation entre la défiscalisation et la croissance des investissements n'est pas absolument prouvée (cf. note INSEE) on peut penser que sa suppression ou la limitation des possibilités d'accès au dispositif exerceront des effets négatifs sur les investissements et l'emploi.** En 1996, les projets agréés faisant appel à une "double défiscalisation" représentaient 3 milliards de frs sur un total de 5,6 milliards d'agréments. Pour certains secteurs – qui sont parmi les plus créateurs d'emplois - : hôtellerie, pêche, B.T.P., audiovisuel, énergies renouvelables, ce type de montage représentait la totalité des projets agréés.

**II.3.4 - enfin, le coût de la défiscalisation reste modeste**, si on le compare à celui des aides à l'emploi et au total des dépenses fiscales vers les DOM (cf. tableau). La remise en cause périodique de la défiscalisation ne paraît donc répondre ni à une logique économique ni à une logique budgétaire.

**II.3.5 - Le Premier Ministre**, dans sa lettre de transmission du rapport du groupe d'experts, précise que le gouvernement "n'envisage pas de proposer une remise en cause du dispositif sans concertation préalable avec les élus de l'outre-mer et, si des modifications devaient être soumises au Parlement, ce serait à effort budgétaire constant pour l'Etat, sans rupture de continuité et en recherchant plus d'efficacité dans l'allocation de fonds publics".



# DÉPENSES FISCALES DOM

N°	Mesure	Impôt	Bénéficiaires	Référence CGI	Estimation 95	Résultat 95	Estimation 96	Résultat 96	Évaluation 97	Évaluation 98
11 02 10	Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans les DOM-TOM par les personnes physiques (dépendances engagées jusqu'au 31-12-2001)	IR	Ménages	199 undecies	370	400	450	460	500	500
11 03 02	Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des DOM de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion, et 40 % en Guyane)	IR	Ménages	197-3	1 000	1 000	1 000	1 100	1 050	1 100
15 01 10	Exonération des plus-values réalisées lors de la cession de terrain à bâtir destinés à la création d'équipements neufs dans les secteurs d'activité du tourisme et de l'hôtellerie dans les DOM	IR	Ménages	150 I	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré
18 03 03	Imputation sur le revenu global, sur agrément, des déficits industriels et commerciaux non professionnels correspondant à des investissements effectués à compter du 01-01-1996 dans certains secteurs économiques de l'outre-mer et leur exploitation	IR	Entreprises	238 bis HA (III quater)	Non cité	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré
23 01 04	Déduction des revenus et bénéfices investis dans les DOM-TOM jusqu'au 31-12-2001	IR & IS	Entreprises	238 bis HA & 238 bis HC	1 300	1 200	1 300	1 700	2 400	3 800
30 03 02	Exonération, sur agrément, des bénéficiaires en cas de création d'activité nouvelle dans les DOM	IS	Entreprises	208 quater	90	90	100	100	100	Non chiffré
30 03 03	Sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les DOM	IS	Entreprises	1 655 bis	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré
32 01 02	Taxation sur une base réduite des résultats provenant d'exploitations situées dans les DOM. Disposition applicable jusqu'au 31-12-2001	IS	Entreprises	217 bis	150	170	200	200	210	250
60 01 07	Exonération des rémunérations versées dans le cadre des contrats d'insertion par l'activité conclue avec les personnes titulaires dans les DOM du revenu minimum d'insertion	TS	Entreprises	231 bis N	Non cité	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré
60 02 01	Diminution du taux de la taxe dans les DOM (taux applicables : 2,95 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion, 2,55 % en Guyane)	TS	Entreprises	213-2 bis (2 <sup>e</sup> alinea), 231-5	380	440	450	460	480	545
71 01 01	Exonération des transports maritimes de personnes et de marchandises	TVA	Entreprises Ménages	295-1-1°	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré
71 01 02	Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers	TVA	Entreprises	295-1-5° ; 6°	480	520	540	540	550	650
71 01 03	Régime des DOM ; fixation des taux à 9,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit	TVA	Entreprises Ménages	296	5 100	5 600	6 800	7 300	7 500	7 600
71 01 04	Régime particulier des DOM. Déductibilité de la taxe afférente à certains produits exonérés	TVA	Entreprises	Code des douanes, DM	500	550	570	570	580	590
80 04 01	Exclusion des DOM du champ d'application de la TIPP	TIPP	Entreprises	Idem, 267	510	490	550	500	500	580
91 01 01	Droit de consommation particulier sur les tabacs consommés dans les départements de la Martinique et la Guadeloupe	Autres drts ind.	Ménages	Idem, 268	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré
93 01 01	Exonération des véhicules militaires, des véhicules immatriculés dans les DOM, des véhicules appartenant aux collectivités locales	Autres drts ind.	Entreprises	Code des douanes, DM	Non cité	Non cité	Non cité	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré

Source DGI et, pour 1998 Loi de finances pour 1999

7° proposition : Cette proposition s'inspire des recommandations du rapport du gouvernement au Parlement. Le groupe d'experts qui a préparé ce rapport suggère des pistes de réflexion de deux ordres :

- les premières concernent le mécanisme de défiscalisation lui-même. Elles portent sur la gestion et le contrôle du système. Afin de trouver toute leur portée, elles pourraient utilement compléter la mise en place des comités locaux de suivi prévus par la Loi de finances initiale 98 à la suite d'un amendement proposé par le Sénateur Claude Lise. De même, on pourrait envisager de créer un Comité au niveau national chargé notamment de régler les cas délicats et de veiller à l'établissement d'un rapport annuel ;
- les secondes portent sur des alternatives au dispositif. Concernant les secteurs du logement et des énergies de substitution, on pourrait envisager des mécanismes fondés sur le recours à des dotations budgétaires. Le rapport du groupe d'experts propose deux moyens pour abaisser les charges d'exploitation des entreprises : réduire de moitié la taxe professionnelle (coût 900 MF) et diminuer les charges sociales à raison de 400 MF. Ces mesures ne viseraient pas à stimuler directement l'investissement, contrairement à la défiscalisation, mais, aides à l'exploitation, elles pourraient, avec une efficacité accrue, se substituer à la "double défiscalisation", supprimée par la tunnélisation, qui a permis d'apporter en 1997 aux entreprises concernées un montant total de 1,25 Md de francs.

### III. - Quels substituts aux financements bancaires ?

#### III.1 - La défaillance du système bancaire

##### III.1.1 - On constate un désengagement du système bancaire dans le financement des investissements productifs

- on a donné plus haut (1<sup>o</sup> partie du rapport) des informations sur les taux d'autofinancement très bas des entreprises dans les DOM. Elles doivent faire appel massivement à des concours extérieurs, en raison de la faiblesse de leurs fonds propres. Or, le système bancaire n'est pas à même de répondre à leurs besoins. Pénalisées par leurs charges d'exploitation (en particulier les **frais de personnel** qui représentent 50% environ du total), des marges insuffisantes et une inévitable concentration des risques compte tenu de la taille des marchés, les banques préfèrent s'orienter de plus en plus vers des crédits aux ménages, moins risqués : crédits au logement, crédits à la consommation ;
- **le crédit est à la fois rare** (les chefs d'entreprises, en particulier quand il s'agit de petites ou très petites entreprises, ou de projets de création, se plaignent du rejet par les établissements bancaires de nombre de leurs demandes) **et cher** (les taux pratiqués se situent 2 à 3 points au dessus des taux métropolitains) ; les chefs d'entreprises se plaignaient également de la **politique de l'A.F.D., qui accorde des crédits à des taux beaucoup plus avantageux à leurs concurrents directs des pays des régions avoisinantes que dans les DOM**. L'A.F.D. a partiellement répondu à cette critique en abaissant de un point, en juin 1998, les prêts aux entreprises sur ressources bonifiées et en étendant ses interventions à l'ensemble du secteur des entreprises (sauf celui de la distribution), aux opérations de restructurations et au financement du haut de bilan ;
- la situation du système bancaire est particulièrement difficile aux Antilles (surbancarisation, importants sinistres financiers), meilleure à La Réunion où les banques sont gérées de façon plus professionnelle et où les agents économiques (entreprises et particuliers) tendent à respecter plus scrupuleusement les échéances de remboursement de leurs emprunts.

III.1.2 - la situation du système bancaire dans les DOM peut être illustrée par le tableau suivant :

*principales caractéristiques de la situation du système bancaire dans les trois départements français d'Amérique et à la Réunion au 31 décembre 1997 :*

Situation au 31/12/97 (en MF)	Encours clientèle total	Encours entreprises	Créances douteuses (en %)	Taux de provisions (en %)
<b>Antilles-Guyane</b>	<b>22 494,80</b>			
BNP-G	901,33	59,8 %	62,75	79
BDAF	2 152,96	49,5 %	11,18	74,46
BFCAG	1 695,73	51,9 %	24,44	70,62
SGBA	1 057,64	71 %	11,22	73,49
CRCAMM	3 585,57	40,8 %	30,26	72,88
FCMAG	1 820,11	31,1 %	10,47	73,51
CRCAMG	4 342,24	40,7 %	15,41	72,12
BNP Martinique	1 890,21	55,9 %	27,23	52,12
BNP Guadeloupe	1 683,97	57,5 %	16,47	64,36
BRED Martinique	278,58	39,1 %	8,81	72,85
BRED Guadeloupe	960,78	45,8 %	6,03	85,07
Crédit Martiniquais	2 125,68	82,5 %	48,82	61,74
<b>Reunion</b>	<b>20 223,38</b>			
BFC-OI	2 310,28	67,3 %	19,65	43,03
BNP-I	3 269,61	66,9 %	44,65	11,69
BR	4 478,96	49,7 %	8,77	67,88
BRED	1 655,95	46,3 %	7,50	47,89
CRCAMR	8 508,58	51,3 %	6,68	77,29

Source IEDOM

On constate que les établissements les plus fortement engagés vers des crédits aux entreprises (Crédit Martiniquais : 82,5% des encours) sont dans une situation critique, alors que ceux qui s'orientent vers les crédits aux ménages (comme la BRED), sont dans une meilleure position.

### **III.2 - L'introduction de l'euro conduit à des remises en cause importantes :**

- l'IEDOM ne pourra plus mettre en oeuvre d'autres missions que celles exercées par la Banque centrale. Son statut devra être corrigé en ce sens ;
- au réescompte, dont l'effet était évidemment avantageux pour les entreprises et les opérations éligibles, devront progressivement être substitué d'autres techniques de refinancement ;
- le système de garantie de la SOFODOM (filiale de l'AFD, placée auprès de l'IEDOM), ne pourra plus être géré par l'IEDOM.

### **III.3 - Quels substituts possibles ?**

#### **III.3.1 - bonification des taux d'intérêt :**

les prêts de l'A.F.D. pourraient être encore bonifiés, pour les aligner sur les taux plus avantageux consentis aux entreprises concurrentes des régions avoisinantes. Le coût de la bonification serait couvert par une dotation budgétaire, alimentée par les ressources entraînées par les nouvelles modalités de la défiscalisation ;

#### **III.3.2 - création d'un Fonds de garantie en faveur des PME :**

les PME domiennes pourraient bénéficier du système qui existe en métropole et permet à la BDPME d'offrir un produit de haut de bilan, le "contrat de développement" : il s'agit d'un prêt participatif destiné aux PME innovantes et à celles qui viennent d'être créées. Le système métropolitain nécessite une adaptation, car le risque est plus élevé et la rentabilité moins forte outre-mer. Le Fonds pourrait être, comme en métropole, placé auprès de la Caisse des dépôts, ou de l'AFD (qui représente la BDPME outre-mer). Par ailleurs, l'action de la SOFODOM (qui dépend de l'IEDOM), pourrait également être relancée par un partenariat avec la BDPME ;

**III.3.3 - création d'un compte d'affectation spéciale pour l'investissement outre-mer :** ce compte serait doté d'un prélèvement sur les recettes de la Française des Jeux outre-mer (**proposition de M. Claude Lise, sénateur de la Martinique**), ou encore sur une partie du gain fiscal lié à la modification du système de défiscalisation. **Ce fonds financerait des subventions ou des crédits à long terme à taux zéro, pour des projets d'investissements sélectionnés par le Ministre de l'outre-mer, après avis d'un comité de sélection, sur la base de critères (industries innovantes, réduction de la dépendance à l'importation, créations d'emplois...) s'inscrivant dans la stratégie de développement à long terme (cf. 3° et 4° propositions).**

### III.3.4 - développement du capital-risque :

il s'agit là d'une demande fréquemment formulée outre-mer, mais les instances monétaires n'y sont pas favorables, craignant qu'une formule de capital-risque ne débouche sur les déboires qu'ont connu les SDR. Sur la base des leçons du passé, on pourrait cependant envisager de réactiver leur action. Par ailleurs, il serait souhaitable de "capter" une partie des flux d'épargne domiens, qui partent massivement vers la métropole, par la création **d'OPCVM de capital-risque orientés exclusivement vers des investissements outre-mer**, grâce à l'exonération d'imposition des plus-values et des droits de succession pour les parts de ces OPCVM. La gestion pourrait en être assurée par un pool de banques, placé sous le contrôle de l'IEDOM, ou par l'AFD. Les formules d' "épargne de proximité" prévues par le dispositif de la loi Madelin pourraient aller dans le même sens.

*8° proposition : la crise du système bancaire dans les DOM nécessite de trouver des substituts au financement des entreprises. Plusieurs formules peuvent être imaginées, mais il conviendrait de retenir prioritairement la création d'un compte d'affectation spéciale pour l'investissement outre-mer, dont le Ministre de l'outre-mer serait l'ordonnateur principal. A terme, une banque de développement pour l'outre-mer, ou une filiale BDPME/AFD, pourraient se substituer à ce compte et regrouper ceux des établissements ou sociétés qui y pratiquent encore le crédit à moyen et long terme, la prise de participation et le capital-risque. Présentée comme un substitut à la défiscalisation par le rapport précité du gouvernement au Parlement, la création d'un fonds de garantie (700 MF) offre une réponse à la situation spécifique du crédit outre-mer. Ce fonds de garantie pourrait être inscrit sur le compte d'affectation spéciale proposé plus haut.*

## IV. - L'appartenance des DOM à l'Europe

### IV.1 - Les mesures dérogatoires en faveur des DOM

IV.1.1 - La France a obtenu de la Commission la mise en place en 1989 d'un "Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité des Départements d'Outre-Mer (**POSEIDOM**), qui permet aux DOM de bénéficier du statut de "**Régions ultra-périphériques**". Le statut de Région ultra-périphérique (cf. annexe 9) est également appliqué aux îles Canaries, à Madère et aux Açores. Sur le plan juridique, le POSEIDOM rend possible l'adaptation du droit et des politiques aux réalités particulières des DOM sans sortir de l'Europe.

C'est en fonction de ce statut que des mesures dérogatoires au droit communautaire, comme l'**octroi de mer**, ont pu être maintenues (décision de la Cour de justice des Communautés européenne du 19 février 1998, confirmée le 30 avril 1998 cf. annexe 10). C'est dans une même logique que la France a obtenu la **protection du marché de la banane** (Organisation Commune du Marché de la Banane), du sucre et du rhum, face la concurrence, en prix et en qualité, des produits en provenance d'Afrique et surtout d'Amérique latine ;

IV.1.2 - ces dérogations risquent toutefois d'être remises en cause périodiquement par la Commission et l'O.M.C. (cf. la réaction des Etats-Unis après l'accord sur la banane intervenu en juin 1998). De plus, le maintien indispensable des filières traditionnelles (sucre, bananes, rhum...) ne suffira pas à assurer le développement des DOM. L'ultra-périphéricité peut être un fil conducteur des politiques de l'Union appliquée aux DOM si les mesures conservatoires qui sont prises permettent dans le même temps une diversification des productions, reposant sur l'innovation, l'optimisation des ressources existantes et le développement de filières nouvelles.

IV.1.3 - le statut de zones ultra-périphérique devrait également rendre possible l'application, au niveau de chaque DOM, de dispositions dérogatoires au droit communautaire et au droit national en ce qui concerne l'**aménagement du territoire** : c'est bien ce qui ressort de l'actuel projet de loi sur l'aménagement du territoire, comme du traité d'Amsterdam. On pourrait envisager, par exemple, une modification des normes communautaires et/ou des avantages fiscaux spécifiques à la construction dans les zones à risques sismiques, ou bien encore des dispositifs spéciaux en ce qui concerne les règles applicables à la pêche, ou à certaines productions agricoles.

Au total, le statut de zone ultrapériphérique ne doit pas servir à geler des situations mais être utilisé pour obtenir des "discriminations positives", qu'il s'agisse de la création d'"entreprises franches", de déductions fiscales ou sociales, de régimes douaniers spécifiques, de règles relatives à l'aménagement du territoire, etc...

## **IV.2 - Les Fonds structurels : rappel des grandes lignes du dispositif**

### **IV.2.1 - Les Fonds structurels communautaires :**

- ils ont pour objectif de *"promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement"*. A ce titre, les DOM, dont le PIB par tête se situe à 50% environ de la moyenne U.E., en sont des destinataires naturels. Les trois objectifs prioritaires des Fonds structurels sont : l'ouverture sur l'extérieur (métropole et environnement régional) par une amélioration de la compétitivité des entreprises ; l'amélioration du potentiel local de développement (agriculture, pêche, agro-alimentaire, tourisme, etc) ; l'amélioration des ressources humaines (formation, qualification, lutte contre l'illettrisme) ;
- les trois Fonds structurels qui interviennent dans les DOM sont : le **FEDER** (fonds européen de développement régional) ; le **FEOGA** (fonds européen d'orientation et de garantie agricole) ; le **FSE** (fonds social européen). Par ailleurs, l'**IFOP** (instrument financier d'orientation de la pêche) qui deviendra un fonds structurel d'ici l'an 2000, intervient également dans les DOM. Les sommes inscrites aux Fonds structurels ne peuvent être débloquées que si le financement des projets intègre une contrepartie nationale ( état, collectivités territoriales, éventuellement apports privés) ;
- depuis 1994, les programmes de la Commission sont regroupés dans un **document unique de programmation**, le "**DOCUP**", avec un complément "**REGIS II**", établi en faveur des régions dites isolées.

### **IV.2.2 - Articulation des Fonds structurels avec les Contrats de Plan Etat/Région :**

Il existe un maillage Contrats de plan/Fonds structurels :

- les Contrats de plan Etat/Région fixent, au niveau de chaque région, les principales interventions publiques cofinancées par l'état et la région, dans un grand nombre de domaines : infrastructures routières, équipement urbain, actions de développement économique, de formation scolaire et professionnelle, etc...Les contrats de plan doivent en



principe s'intégrer dans un **"plan de développement régional"** établi en commun par le Préfet et le Conseil régional, mais ces plans font parfois défaut ;

- les contrats de plan prévoient la **contrepartie nationale** (état et collectivités locales) des financements européens : 60% environ des crédits ouverts par les contrats de plan constituent des contreparties aux financements communautaires. La période couverte par les contrats de plan est calée sur celle des Fonds structurels : 1994/1999 pour la période en cours, 2 000/2 006 pour la prochaine période (soit une année de plus) ;
- les contrats de plan sont établis par l'Etat, la Région et le Département. Un suivi de l'état d'avancement des opérations et des financements (nationaux et communautaires) se fait deux fois par an lors de la réunion des "comités de suivi". **Les préfets de Région ont une responsabilité spécifique, au nom de l'Etat, vis à vis de l'Union Européenne, dans la gestion, le suivi et le contrôle des programmes régionaux cofinancés par les Fonds structurels.** Ils s'appuient pour ces tâches sur la cellule **"Europe"** qui existe dans chaque Préfecture au sein du Secrétariat général pour les affaires économiques régionales.

#### IV.2.3 - importance des Fonds structurels

- Pour l'actuelle période de programmation, les **Fonds structurels s'élèvent à 11,5 milliards de frs pour les quatre DOM, soit 1 314 frs par personne et par an.** Les montants relatifs à la période 2 000/2 006 ne sont pas encore fixés. De façon générale, la Commission s'est engagée à **maintenir les Fonds structurels au même montant** que durant l'exercice 1994/1999, mais la Direction du budget estime qu'il s'agit là d'une "illusion statistique", la période couverte étant plus longue d'une année ;
- des **incertitudes grèvent l'évolution future** à long terme (après 2006) du montant des Fonds structurels, dont les plus importantes sont la position de l'Allemagne (qui souhaite réduire fortement sa participation au budget communautaire) et **l'adhésion de pays dont le PIB par tête est inférieur à celui des DOM** (Pologne, Hongrie, République tchèque : leur PIB par tête est de l'ordre de 40% de la moyenne U.E. contre 50% pour les DOM). **Il paraît indispensable que la France obtienne le plus rapidement possible la certitude que les montants des Fonds structurels destinés aux DOM ne seront pas entamés par la venue de nouveaux bénéficiaires.**

#### **IV.3 - Peut-on mieux utiliser les Fonds communautaires ?**

**Quantitativement, on constate une sous-utilisation des Fonds.** Les évaluations de cette sous-utilisation varient selon les DOM :

- en **Guadeloupe**, il semble possible qu'une grande partie des Fonds soient consommés d'ici la fin de l'exercice : actuellement, le FEDER est engagé à 74% avec un taux de dépenses de 37%, le FEOGA à 68% avec un taux de dépenses de 28%. A **la Réunion**, les taux sont un peu inférieurs (engagements FEDER : 61%, FEOGA : 59%) mais un fort rattrapage paraît possible d'ici la fin de 1999 compte tenu de l'importance des projets en attente ;
- par contre, en **Guyane**, le FEDER est engagé à 44%, le FEOGA à 36%. Cette situation tient en partie à la mauvaise situation des collectivités locales qui ne peuvent participer au montage financier des contreparties ; à la **Martinique**, le FEDER est engagé à 33% (avec un taux de dépenses de 9%) le FEOGA à 66%. Un manque de projets et les blocages du partenariat local expliquent cette situation. Dans ces deux départements, il est presque certain que la sous consommation des crédits communautaires sera importante.

Cette sous-utilisation s'explique aussi par des **dysfonctionnements** du dispositif en particulier depuis 1984 : le pouvoir accru accordé aux Régions pose de sérieux problèmes dans les départements d'outre-mer, compte tenu de leur statut de Région mono-départementale, surtout si l'on ne dispose pas de la même majorité politique dans la Région et le Département. L'utilisation des Fonds structurels met en jeu quatre niveaux de décision : la Commission, l'Etat, la Région, le Département, ce qui peut entraîner des blocages dans la décision et/ou dans l'exécution des projets.

**De plus, les projets éligibles aux Fonds structurels sont parfois (selon la Commission) insuffisamment élaborés**, leur montage financier est incomplet, la contrepartie est insuffisante (en particulier au niveau local) ce qui peut se traduire par le non engagement des fonds. Il paraît donc impératif, dans la perspective de la réforme des Fonds structurels pour la période 2000/2006, d'améliorer le dispositif ;

Enfin, on ne trouve pas dans le **DOCUP** la **définition d'une stratégie d'ensemble** macro-économique et macro-financière pour l'outre-mer, permettant de décliner des objectifs particuliers dans chaque DOM, mais la juxtaposition d'actions, tant au niveau du secteur productif que du secteur non marchand, sans véritable cohérence d'ensemble en terme de politique du développement.

9° proposition :

- la stratégie du gouvernement vis à vis de l'Union Européenne devrait reposer à la fois sur le maintien de protections indispensables (octroi de mer, filières traditionnelles : canne/sucre/rhum, banane, qu'une partie de la communauté internationale souhaite condamner) et sur une augmentation des Fonds structurels ;
- le statut de "zone ultra-périphérique" doit être utilisé, non pour geler des situations acquises, mais pour permettre des "discriminations positives" en faveur du développement et une politique d'aménagement du territoire prenant en compte les particularités des DOM ;
- il faudra clairement indiquer à nos partenaires que l'élargissement de l'Union ne devra en aucun cas pénaliser les DOM, la situation des nouveaux candidats, si elle est actuellement plus mauvaise que celle constatée outre-mer au niveau du PIB par tête, étant bien plus favorable en ce qui concerne la rapidité des adaptations, l'importance des flux d'investissements étrangers et les tendances démographiques ;
- une meilleure utilisation des Fonds structurels impliquerait que les DOCUP contiennent des orientations sur les principaux objectifs de la politique du développement dans chaque DOM, intégrées à des Plans de développement régional. La procédure d'élaboration de ces Plans devrait commencer le plus rapidement possible, par une concertation entre l'Etat, la Région et le Département, afin que tous les arbitrages soient rendus avant le début du prochain programme des Fonds structurels (1° janvier 2000) ;
- afin de faciliter une bonne cohérence entre les projets des DOM et les possibilités offertes par les Fonds structurels, et d'accélérer les procédures de bouclage des projets, l'un des Commissaires européens (par exemple celui chargé de la politique régionale) pourrait être explicitement désigné comme responsable des affaires domiennes. Par ailleurs, on pourrait proposer, en accord avec l'Espagne et le Portugal, qu'une structure permanente légère de la Commission soit créée auprès des zones ultra-périphériques (par exemple, s'agissant des DOM, un représentant pour les Départements d'Amérique et un pour la Réunion).

## CONCLUSION

Plusieurs remarques peuvent être présentées en conclusion :

**1° les problèmes institutionnels n'ont pas été abordés dans le rapport**, qui s'est limité volontairement aux principaux aspects économiques de ce que pourrait être une politique du développement dans les DOM. Mais, à l'évidence, ces problèmes ne manqueront pas de se poser dans les années à venir. Le modèle départemental actuel, auquel la région se juxtapose, et qui est contesté par une partie de l'opinion locale, connaîtra sans doute des aménagements. L'indépendance, si elle est réclamée par certains élus, n'est certainement pas voulue par la très grande majorité de la population, qui ressent profondément son appartenance à la France et à l'Union Européenne. Par contre, l'hypothèse existe que l'on va vers plus d'autonomie, à la fois pour répondre aux vœux des autorités locales qui s'estiment parfois "sous tutelle" et pour assurer une meilleure efficacité des décisions lorsque les acteurs de la politique du développement seront plus proches du terrain ;

**2° les politiques publiques menées jusqu'à présent ont permis un rattrapage social**, qui était souhaitable, mais elles n'ont pas suffisamment contribué à assurer le développement économique des DOM. Plusieurs scénarios sont imaginables à moyen/long terme, dont le troisième paraît le plus approprié :

- **le maintien d'une politique "au fil de l'eau"** : on ne toucherait pas aux avantages acquis des ménages (par exemple, sous-imposition) et l'on obtiendrait à l'usure des dérogations aux règles communautaires pour la protection douanière (octroi de mer) et le maintien de filières traditionnelles (sucre, banane). Cette politique conduirait à maintenir les DOM dans une position de dépendance vis à vis des transferts publics, et aggraverait les grands déséquilibres (faible taux de couverture des importations par les exportations, fort taux de chômage). Conduit elle forcément à des explosions sociales ? En d'autres termes, peut-on imaginer que rien ne se passe si les taux de chômage dépassent 50% à la Réunion et 40% dans les départements d'Amérique ? La réponse n'est pas aisée : qui aurait imaginé au début des années soixante-dix lors du premier choc pétrolier que la France, où le taux de chômage était inférieur à 2%, pourrait vivre durablement, sans cassure majeure, avec des taux de chômage supérieurs à 10%... ;
- **une réorientation massive des politiques au détriment des ménages et au profit des entreprises** : ce serait là un choix de type néo-libéral, qui calerait le modèle de développement des DOM sur celui, par exemple, de Maurice. Une telle politique, qui impliquerait un changement radical dans le statut des DOM, conduirait à la suppression des sursurémunérations, au réaménagement du RMI et du SMIC, à de nouveaux allègements dans la fiscalité des entreprises, à la création de zones franches, etc... Elle aurait sans doute à long terme des effets positifs sur la compétitivité des entreprises et sur la croissance, mais elle est incompatible avec le modèle social français et difficilement conciliable avec le maintien dans

l'Union européenne. On doit cependant noter qu'une réorientation de la valeur ajoutée en faveur des entreprises s'est bien produite depuis une quinzaine d'années en métropole, la part des salaires reculant de plus de dix points sur la période alors qu'elle est restée stable ou s'est même accrue outre-mer ;

- **une politique axée sur la solidarité et le développement productif** : elle consisterait à limiter des avantages qu'aucune logique économique ou sociale ne justifie (par exemple, certaines dispositions fiscales spécifiques, comme l'abattement supplémentaire de 30 ou 40 % appliqué à l'impôt sur le revenu) pour, d'une part financer des actions de formation et d'insertion, d'autre part alléger les charges des entreprises, mais en fixant de façon contractuelle avec elles des contreparties en termes de diversification des produits et de formation de la main d'œuvre. Les actions innovantes permettant une meilleure couverture des besoins intérieurs et un développement des exportations devraient être systématiquement encouragées, en veillant à ce qu'elles ne soient pas entravées par des pratiques discriminatoires en matière de concurrence. La stratégie du développement devrait s'inscrire dans le contexte européen, non pour en esquiver les contraintes, mais pour bénéficier au maximum de ses avantages, y compris ceux qu'offre le statut d'ultrapériphéricité ;

**3° quels que soient les choix futurs de la politique du développement qui seront faits, ils devront répondre à plusieurs impératifs :**

- s'appuyer sur une information économique solide et sur une appréciation ex ante des conséquences des mesures prises ;
- se placer dans une vision prospective d'ensemble, cadrant les principaux objectifs recherchés et les instruments à mettre en place pour les atteindre ;
- assurer une évaluation des politiques, afin de mesurer si les résultats ont bien répondu aux attentes, de mesurer le coût/bénéfice des décisions prises, et d'effectuer d'éventuels ajustements ;
- s'inscrire dans la durée, les changements fréquents de cap étant déstabilisants pour les agents économiques ;
- développer la déconcentration des décisions au niveau local, ce qui va dans le sens du souhait d'une plus grande autonomie des DOM, et contribuerait à alléger et à simplifier les procédures.

C'est dans cet esprit que sont orientées les propositions du rapport. Elles ont été conçues en vue de leur insertion dans un programme d'ensemble, naturellement élargi aux données institutionnelles, sociales ou culturelles. Leur traduction législative pourrait constituer la loi d'orientation annoncée par le Ministre à l'Assemblée Nationale le 23 octobre 1998, lors du débat sur l'outre-mer.

## ANNEXES

- Annexe 1 :** lettre de mission du Ministre + note jointe
- Annexe 1 bis :** lettre de mission sur les effets de la loi de défiscalisation
- Annexe 1 ter :** lettre du Premier Ministre sur le dispositif de défiscalisation
- Annexe 2 :** membres des différents groupes de travail
- Annexe 3 :** personnes rencontrées lors de la mission en Martinique
- Annexe 3 bis :** personnes rencontrées lors de la mission à La Réunion
- Annexe 4 :** recensement des informations disponibles sur les DOM (note INSEE/IEDOM)
- Annexe 5 :** propositions pour la tenue d'une réunion annuelle sur les DOM (note Direction de la Prévision)
- Annexe 6 :** l'avenir de la Convention de Lomé
- Annexe 7 :** Résumé de l'étude DIAL
- Annexe 8 :** le statut de région ultra-périphérique
- Annexe 9 :** décisions de la Cour de justice européenne sur l'octroi de mer  
(communiqué de presse du Secrétariat d'Etat à l'outre-mer)



## À L'OUTRE-MER

PARIS, LE 30 JANVIER 1998

LE SECRETAIRE D'ETAT

CAB.3 - JCNS N° 98080

Madame,

La situation des départements d'outre-mer se caractérise par des taux de chômage de l'ordre de trois à quatre fois celui de la métropole. Au demeurant, une part très substantielle des interventions de l'Etat (70 % des crédits de mon budget) est consacrée aux aides à l'emploi et au logement social. Malgré des vicissitudes importantes, la participation de l'Etat au titre de la défiscalisation des investissements productifs - dont l'effet sur l'emploi semble difficile à mesurer - est demeurée significative.

La mission qui vous est confiée vise à formuler des propositions opérationnelles en termes de développement économique et de politique de l'emploi, et à cette fin, à identifier et expliciter les principales caractéristiques des économies des DOM (croissance, emploi, prix, taux de couverture des importations,...), et à remettre en perspective les différentes politiques suivies au regard d'une évolution économique préoccupante. Elle pourra impliquer la mise en place rapide d'outils simples tant de suivi de la situation économique que d'évaluation des politiques publiques

Cette mission inclura l'approfondissement de questions telles que l'effet de la loi de défiscalisation des investissements, celui d'une remise en cause significative de l'octroi de mer, le dossier des surrémunérations des fonctionnaires, ou enfin le réexamen des dispositifs d'encouragement à la création d'emplois du secteur marchand. La note en annexe précise ces différents points.

Un groupe de travail sera constitué dont vous assurerez l'animation avec l'appui technique du Département des Affaires Economiques de la Direction des Affaires Economiques Sociales et Culturelles. Pourront participer à ce comité, les fonctionnaires du ministère qui seront désignés, des membres des inspections générales des ministères concernés et notamment de l'Inspection Générale des Finances, des membres de services ou organismes déconcentrés ou décentralisés, des universitaires, des représentants du secteur privé. Des études ponctuelles pourront être confiées à l'extérieur, et notamment à l'INSEE, sur la base de cahiers des charges précis, sous l'autorité scientifique du groupe de travail. Je déterminerai les modalités selon lesquelles les travaux de ce groupe de travail seront articulés avec le Commissariat Général au Plan et le Conseil d'Analyse Economique.

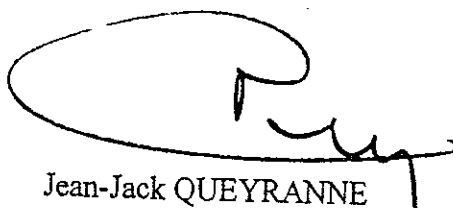
.../...

27, rue Oudinot - 75358 PARIS 07 SP - Tél. 01.53.69.20.00  
Minitel :3615 OUTREMER - Internet : <http://www.outre-mer.gouv.fr>

Vous m'adresserez dans un délai d'un mois, une note de méthode sur la démarche suivie, dans un délai de trois mois, un rapport d'étape sur l'avancement des travaux, et avant le 30 juin, un projet de rapport final.

Les travaux qui seront réalisés sous votre autorité pourront être portés à la connaissance du public dans des conditions qu'il me reviendra de déterminer.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes hommages respectueux.



Jean-Jack QUEYRANNE

Madame Eliane MOSSE

À L'OUTRE-MER

PARIS, LE 30 JANVIER 1998

**Note sur la mission : "situation économique dans les D.O.M."**

La démarche suivante pourra être adoptée :

**1 - Etat des lieux et suivi de la situation économique :**

- recenser des sources existantes : à l'intérieur du Ministère, à l'I.N.S.E.E., à l'I.E.D.O.M., etc. Mettre en lumière les carences éventuelles ;
- établir, sur une base régulière, un **"tableau de bord"** succinct des principaux **indicateurs conjoncturels** (activité, emploi, chômage, investissements, prix, salaires, relations commerciales avec la métropole et avec l'étranger) ;
- rassembler et analyser un certain nombre d'**informations de nature plus structurelle** portant sur une période à **moyen/long terme** (par exemple : 1987/1997). Elles pourront concerner l'évolution démographique, le P.I.B. par tête (et son écart par rapport au P.I.B. par tête de la métropole), la structure du P.I.B. par secteur d'activité, la part de la population bénéficiant de différentes formes d'aide sociale, les conditions d'habitat, le degré de dépendance par rapport aux approvisionnements extérieurs, etc... Cela permettra de dégager quelques "tendances lourdes" de l'évolution passée pour chaque D.O.M.

**2 - Evaluation des politiques publiques :**

- rassembler les informations disponibles sur l'**évolution des dépenses et des recettes de l'état** dans chaque D.O.M. depuis une dizaine d'années. Un certain nombre de catégories devront être privilégiées : du côté des dépenses, sur rémunérations des fonctionnaires voire des retraités, aides à l'emploi, au logement, aides sociales (R.M.I. en particulier), du côté des recettes, exonérations fiscales et abattements divers ;

.../...

- évaluer le **degré d'adéquation** entre **moyens mis en oeuvre, objectifs et résultats** des politiques publiques. Une démarche du type "R.C.B." très simplifiée pourra servir d'outil d'analyse. Par exemple : X millions de francs ont été consacrés à l'**aide à l'emploi** dans tel département depuis Y années ; peut on mesurer combien d'emplois ont été effectivement créés, ou combien auraient été détruits sans cette aide. Ou bien, est-il possible de mesurer le coût budgétaire (**net** : dépenses, moins éventuelles rentrées fiscales supplémentaires liées à une plus forte activité) et l'incidence de la **défiscalisation** sur les investissements, l'évolution observée étant comparée à l'évolution tendancielle avant défiscalisation. Ou bien : coût et incidence du **R.M.I.** sur l'intégration économique et sociale ; peut on mettre en relation, par exemple, des **indicateurs d'intégration**, comme la réduction de la délinquance, avec l'application de la mesure. Ou enfin : enjeu réel et affiché de l'**octroi de mer** ;
- l'analyse des effets de la **surrémunération des fonctionnaires** devra suivre une problématique différente : sur la base d'échantillons de budgets de familles (déjà disponibles, ou établis grâce à des enquêtes ponctuelles demandées, par exemple, aux directions régionales de l'I.N.S.E.E.), on pourra tenter de mesurer l'utilisation de ces surrémunérations : supplément de consommation (et pour quelles catégories de produits ?), investissements en logement, sur place, ou dans la métropole, comportements d'épargne (montant et structure).

### 3 - Recommandations de politique économique

Sur la base de ces analyses rétrospectives, des **recommandations opérationnelles pertinentes** devront être formulées, **qui tiendront compte évidemment des contraintes politiques spécifiques à chaque D.O.M.** Ces recommandations tiendront compte du souci de neutralité financière. La réorientation des interventions publiques pourront concerner les politiques :

- fiscale,
- du crédit,
- des investissements publics de l'Etat, de l'Union Européenne et des collectivités locales,
- de l'emploi,
- de la fonction publique,
- d'insertion, et plus généralement sociale, etc.

On veillera à ce que les recommandations élaborées puissent faire l'objet d'une transposition législative ou réglementaire rapide.

*Le Ministre de l'Economie,  
des Finances et de l'Industrie*

*Le Ministre de l'Intérieur*

*Le Secrétaire d'Etat  
au Budget*

*Le Secrétaire d'Etat  
à l'Outre-Mer*

PARIS, LE 18 MARS 1998

à  
Madame Eliane Mossé

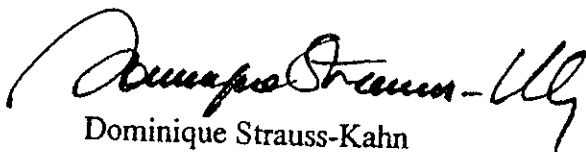
**Objet :** Rapport relatif à la défiscalisation des investissements outre-mer (article 18 de la loi de finances pour 1998)

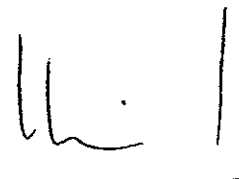
Dans le cadre de la discussion de l'article 18 de la loi de finances pour 1998 concernant la modification des dispositions du code général des impôts relatives à la défiscalisation des investissements outre-mer, le Gouvernement a pris l'engagement de présenter au Parlement, avant le 30 juin 1998, un rapport établissant le bilan de l'application du dispositif de défiscalisation dans les départements et les territoires d'outre-mer, en concertation avec les élus locaux.


Ce rapport devra évaluer les conséquences économiques de l'application du dispositif, notamment au regard de l'activité générée, des investissements réalisés et des emplois créés, compte tenu de son coût budgétaire.

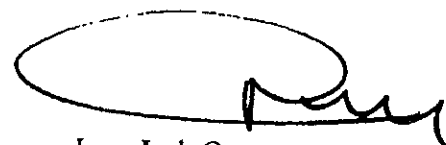
Nous avons décidé de confier la rédaction de ce rapport à une mission dans laquelle vous serez associée à un membre de l'Inspection générale de l'administration, un membre de l'Inspection générale des finances et un fonctionnaire de la Direction de la Prévision. Les informations éventuellement couvertes par le secret fiscal seront réservées à ceux des membres de la mission habilités à y accéder.

Cette mission pourra solliciter l'appui technique de l'ensemble des services de nos départements.

  
Dominique Strauss-Kahn

  
Jean-Pierre Chevènement

  
Christian Sautter

  
Jean-Jack Queyranne

*Le Premier Ministre*

Paris, le 24 décembre 1998

Monsieur le Président, *cher ami,*

L'article 18 de la loi de finances pour 1998 a prévu que le Gouvernement présenterait avant le 30 juin 1998 un rapport établissant, en concertation avec les élus, le bilan de l'application du dispositif de défiscalisation dans les départements et territoires d'outre-mer et dans les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le Gouvernement a estimé que ce rapport devait évaluer les conséquences économiques de l'application du dispositif, notamment au regard de l'activité générée, des investissements réalisés et des emplois créés, compte tenu de son coût budgétaire.

Il a donc confié à une équipe, composée de membres de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et d'économistes, la mission d'établir ce rapport en présentant une analyse économique approfondie.

Cette approche novatrice et exhaustive, ainsi que le souci de procéder à la consultation la plus large des élus et des responsables économiques, a conduit la mission à rendre son rapport au-delà de la date fixée par le Parlement.

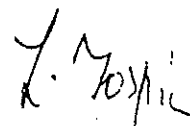
Depuis, la prorogation du dispositif de défiscalisation jusqu'en 2002 a été décidée par le Parlement avec l'accord du Gouvernement. Ce dernier n'envisage pas de proposer une remise en cause du dispositif sans concertation préalable avec les élus de l'outre-mer et, si des modifications devaient être soumises au Parlement, ce serait à effort budgétaire constant pour l'Etat, sans rupture de continuité et en recherchant plus d'efficacité dans l'allocation de fonds publics.

Monsieur Laurent FABIUS  
Président de l'Assemblée Nationale  
Palais Bourbon  
75007 PARIS

Le rapport ci-joint constitue, du point de vue du Gouvernement, une contribution utile à la réflexion sur le développement économique de l'outre-mer. Au-delà du bilan économique de la défiscalisation, les experts qui l'ont établi envisagent des dispositifs alternatifs. Ces suggestions ne lient pas le Gouvernement mais peuvent constituer des pistes de réflexion à explorer.

En vous souhaitant bonne réception de ce rapport, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Avec mes vœux amicaux,*



---

Lionel JOSPIN

## ANNEXE 2

### Liste des membres des différents groupes de travail

#### Groupe plénier :

M. Daniel LALLIER	Inspection Générale des Finances
M. Gérard BELORGEY	
M. Guy de MONCHY	Direction de la Prévision
M. Guy STEHLÉ	INSEE
M. Gérard PERONNET	Commissariat Général du Plan
M. Claude NEUSCHWANDER	
M. Pierre VINCENSINI	CNPF
M. Claude SEIBEL	Ministère de l'Emploi & de la Solidarité
M. Gilles BERGIN	IEDOM
M. Lucien VOCHÉL	FEDOM
M. Jean-Marie BUTIKOFER	Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
M. Jacques CLAUDÉ	Secrétariat d'Etat à l'outre-mer (cabinet)
M. Jean-Claude CADENET	Secrétariat d'Etat à l'outre-mer (cabinet)
Mme Catherine DELMAS-COMOLLI	Secrétariat d'Etat à l'outre-mer (DAESC)
M. Henri-Michel COMET	Secrétariat d'Etat à l'outre-mer (DAPAF)
M. Michel CHATOT	Secrétariat d'Etat à l'outre-mer (DAESC)
Melle Marie-Hélène AMIEL	Secrétariat d'Etat à l'outre-mer (DAESC)
M. Richard CHANE-TUNE	Secrétariat d'Etat à l'outre-mer (DAESC)

#### sous-groupe " emploi & insertion "

M. NEUSCHWANDER  
M. BELORGEY  
M. STEHLÉ  
M. PERONNET  
M. VOCHÉL  
M. VINCENSINI  
M. SEIBEL  
M. BERGIN  
M. CADENET  
Melle AMIEL  
M. CHATOT  
M. CHANE-TUNE

#### sous-groupe " comptes nationaux " & " sources statistiques "

M. LALLIER  
M. BELORGEY  
M. de MONCHY  
M. STEHLE  
M. PERONNET  
M. BERGIN  
Melle AMIEL  
M. CHANE-TUNE



## ANNEXE 3

### Personnes rencontrées lors de la mission à la Martinique

2-6 juin 1998

Monsieur Jean-François CORDET	Préfet de Région
Monsieur Patrick FERIN	SGAER
Monsieur Michel STRECKER	TPG
Monsieur Jean-Pierre DERANCOURT	Directeur de l'IEDOM
Monsieur DORDAIN	Directeur de l'AFD
Monsieur Pascal CHEVALIER	Directeur de l'INSEE
Monsieur BERTOLLE	DTEFP
Monsieur Alfred MARIE-JEANNE	Président du Conseil Régional
Monsieur Claude LISE	Président du Conseil Général
Monsieur Jean-Claude LUBIN	Président de la CCIM
Monsieur Daniel ROBIN	Président de l'URPME
Monsieur Guy OVIDE-ETIENNE	Président de la Chambre d'Agriculture
Monsieur Serge JEAN-JOSEPH	Président du Patronat
Monsieur Jean-Claude MARIE	Poterie des Trois-Ilets
Monsieur Bertrand CLERC	SOMES
Monsieur André TALMANN	Royal SA et Président des MPI
Monsieur Patrice FABRE	Groupe Fabre Domergue

## ANNEXE 3 bis

### Personnes rencontrées lors de la mission à La Réunion

14-18 septembre 1998

Monsieur Jean DAUBIGNY	Préfet de Région
Monsieur Jean-Louis GERAUD	SGAER
Madame Bernadette OLLIVIER	Service du TPG
Monsieur Gérard EMMEL	Directeur des Services fiscaux
Monsieur Alix SERY	DDTEFP
Messieurs MORDAN et PARAIN	Chefs de service à l'INSEE
Monsieur René JUNKER	DDCCRF
Monsieur Jean-Louis ROUX	Chef de Service DAF
Monsieur LAURET	Directeur des AF
Monsieur HAMROUNI	Sous-Directeur AFD
Monsieur APANON	Directeur-adjoint IEDOM
Monsieur GENDRE	Directeur Général SODERE
Monsieur Michel TAMAYA	Député-Maire
Monsieur Paul Vergès	Sénateur
Monsieur MINATCHY	Conseiller Régional
Monsieur Daniel KWANCHEE	DG des Services du Conseil Général
Monsieur Jean-Raymond MONDON	Président du CESR
Madame de POMMEROL	Présidente Jeune Chambre Economique

Rencontre avec des représentants du patronat (COLLIER/ADIR/CCIR) :

Messieurs DEBEUX, Pascal PERE,	
Yvan MAINIX, Georges MICHEL...	
Monsieur David HUBERT DELISLE	Directeur du CPI
Monsieur MAILLOT	Président de la Chambre des Métiers
Monsieur Jean CHATEL	Société CHATEL
Monsieur Raphaël CHANE NAM	Société CHANE NAM
Monsieur Paul MARTINEL	CILAM
Monsieur GILLES ALBIN	Gérant ENAA
Monsieur DURAND	Directeur Saint-Alexis Hôtel
Monsieur FRAPIER	AIR AUSTRAL
Monsieur DELAPASSE	Directeur régional AIR France
Monsieur KACZMAREK	Directeur Crédit Local de France
Monsieur Albert TRIMAILLE	Crédit Maritime

## L'INFORMATION STATISTIQUE SUR LES D.O.M.

Lorsque l'on tente d'appréhender l'information concernant les départements d'outre-mer (D.O.M.) l'on ne manque pas d'être profondément surpris, à la fois par la masse importante des données statistiques et économiques y afférent, mais aussi et avant tout par la grande dispersion des organismes publics, semi-publics, voire privés qui les produisent sans qu'il y ait, à première vue, de plan d'ensemble général.

De plus, pour l'utilisateur non averti, les informations disponibles ne paraissent pas toujours cohérentes entre elles et semblent parfois même contradictoires ... Il paraît donc important de faire le point sur ce sujet.

L'objectif visé ici n'est pas de fournir un catalogue exhaustif des publications mises à disposition mais plutôt de donner des repères pour mieux orienter l'utilisateur dans la recherche du renseignement qui l'intéresse.

Seront traités successivement les grands thèmes économiques et sociaux en se limitant à leur approche statistique. Un chapitre particulier sera consacré à l'environnement régional des DOM et aux divers rapports qui leur ont été consacrés.

En dehors de cette bibliographie succincte il est fortement recommandé de consulter auprès des deux directions de l'INSEE outre-mer leur catalogue de publications.

## 1 - BIBLIOGRAPHIE MINIMALE :

### « LES PUBLICATIONS PERIODIQUES INCONTOURNABLES »

- . **Tableaux Economiques Régionaux (TER) : un par DOM. INSEE.**  
*Périodicité : annuelle pour la Réunion*  
tous les deux ans pour chacun des départements américains.
- . **« Antiane-Eco »**  
*Périodicité : tous les trimestres, INSEE-Antilles-Guyane.*
- . **« Economie de la Réunion »**  
*Périodicité : tous les deux mois.*
- . **« Rapport de l'IEDOM ».** Un fascicule par DOM + 1 fascicule « général ».  
*Périodicité : annuelle.*
- . **« Bulletin trimestriel de l'IEDOM ».**  
*Périodicité : trimestrielle.*
- . **« Rapports annuels du Sénat et de l'Assemblée Nationale : sur les budgets ».**
- . **« Annuaire Statistique de l'INSEE ». Annuaire de la France ».**  
*Périodicité : annuelle.*
- . **« Bulletin mensuel de statistiques ». INSEE - Paris .**  
*Périodicité : mensuelle.*

## 2 - DONNEES GENERALES ET GEOGRAPHIQUES

Les informations sur ce sujet sont nombreuses et généralement bien connues, néanmoins quelques parutions récentes peuvent être indiquées.

### - INSEE

- L'annuaire statistique de la France fournit des indications concernant les subdivisions administratives, la superficie et l'altitude des chefs-lieux, on y trouve également la climatologie.  
*Périodicité* : annuelle.
- La France et ses régions (édition 1997) intègre chaque région d'outre-mer tant par son approche thématique que par son approche régionale.  
*Périodicité*: triennale.
- Les tableaux économiques régionaux (TER) existent pour chaque DOM sur le modèle de ceux de métropole.  
*Périodicité* : annuelle à la Réunion (édition 97/98).  
tous les deux ans aux Antilles-Guyane (derniers sortis : édition 1998)

Ces publications qui incluent des données hors INSEE sont le « vade-mecum » de toute personne désirant de l'information récente dans les domaines économiques et sociaux.

### - IEDOM

Les rapports de l'IEDOM comprennent un fascicule d'ordre général très utile.  
*Périodicité* : annuelle.

### - Documentation Française

« Volume DOM-TOM de l'Atlas de la France ». 1998.

### **3 - COMPTABILITE NATIONALE ET PLANIFICATION**

#### **- INSEE**

La publication fondamentale est : « 25 ans de comptes économiques des DOM - 1970-1994 ». INSEE - Résultats N° 560-561 - 2 tomes. Septembre 1997 par D. BESSON et J.P. DABLIN. Existe aussi sur disquette.

#### **- Commissariat général du Plan**

Pour une approche plus globale : « Outre-Mer : le défi des singularités » du groupe « Outre-Mer » présidé par G. BELORGEY à l'occasion de la préparation du XI<sup>ème</sup> Plan, paru à la Documentation française.

## 4 - DEMOGRAPHIE

Les références fondamentales demeurent les **recensements de la population** effectués par l'INSEE. Leurs résultats sont repris ou analysés dans de nombreuses publications d'origines diverses.

Le dernier recensement porte sur 1990. Le prochain aura lieu en 1999.

### - INSEE

- Les principales publications du recensement de 1990 sont :
  - . les **fascicules bleus** : population légale par arrondissement - cantons - communes ;
  - . les **fascicules oranges** : évolutions démographiques 1975-1980-1990 pour les arrondissements, cantons, communes, unités urbaines ;
  - . les **fascicules jaunes** : logements, population, emploi : évolutions 1975-1982-1990 ;
  - . les **fascicules verts** : population, activité, ménage.

Tous ces fascicules existent par département.

- Un fascicule important concerne : « Les populations des DOM-TOM nées et originaires, résidant en France métropolitaine ». INSEE - Résultats N° 232 - Mars 1993 par Claude-Valentin MARIE.

Sur le même sujet, du même auteur existe aussi : « La population des DOM-TOM vivant en Métropole. Recensement de la population de 1990 ». INSEE-Première - N° 204 - Juin 1992.

- Bilans démographiques :

Pour les Antilles-Guyane, l'INSEE-Antilles-Guyane a publié, sur 1997, les « Premiers Résultats - Série Synthèse » :

- . Bilan démographique de la Guadeloupe - N° 3 - Août 97.
- . Bilan démographique de la Martinique - N° 4 - Juin 97.

*Périodicité* : annuelle.

Dans la publication nationale d'INSEE - Résultats : « La situation démographique 1995. Mouvement de la population ». R. KERJOSSE et I. TAMBY. N° 524-525 - Décembre 1997.

*Périodicité* : annuelle.

- « Projections de population des régions françaises - Horizon 1990-2020 » - Marc SIMON - INSEE-Résultats - N° 361-362-363 - Janvier 1995.
- Antiane-Eco : N° 38 - Janvier 1998
  - . « Du problème démographique au vieillissement ».
  - . « Leurs parents sont venus d'ailleurs ». Immigration étrangère et natalité.

## 5 - EMPLOI ET MARCHE DU TRAVAIL

### - INSEE

Les deux publications régionales ont régulièrement des articles sur le sujet. On peut citer :

#### Antiane Eco :

- N° 26 et 27 : « Spécial emploi : Plus d'emploi, plus de chômage, les incertitudes du marché du travail ». Octobre 1994 et Janvier 1995.
- N° 32 : « La masse manquante de l'emploi » et « L'avenir incertain des jeunes ».

#### Economie de la Réunion :

- N° 68 : « Spécial emploi ». Novembre - Décembre 1993.
- N° 92 : « Exonérations sectorielles CAE-CIA. La loi Perben. Emploi, insertion, activités économiques ». Novembre - Décembre 1997.

« **Premiers Résultats** », par région, pour les Antilles-Guyane, dans la série « Synthèses », publient les résultats de l'enquête emploi. Derniers sortis sur l'enquête emploi de 1997.

« **Séminaire Emploi 1994** », Gosier, 18-21 avril 1994. Cassette vidéo de la cellule audio-visuelle de l'INSEE.

**Publication nationale** : « Les effectifs des collectivités territoriales. 1993-94-95 », INSEE - Résultats. Tome 2 - Emploi. N° 604. Dominique QUARRÉ.  
*Périodicité* : annuelle.

### - Ministère du Travail et des Affaires Sociales

La Direction Régionale du Travail et de l'Emploi des DOM publie deux types d'ouvrages ;

- **Tableaux de bord** : « Politiques d'emploi dans les DOM ». Dernier paru Janvier 1998.  
*Périodicité* : trimestrielle.
- **Le Marché du travail** : deux livraisons de « La situation dans les DOM ». On y trouve : les principaux indicateurs, l'évolution des DEFM, les mouvements du mois, la situation en fin de mois.  
*Périodicité* : l'une mensuelle  
l'autre trimestrielle.

### - Observatoire du développement de la Réunion

Dans la série « Etudes et synthèses » deux livraisons sont à noter :

- « Chômage et emploi », Th. de LA GRANGE, N° 27 - Septembre 1996.
- « La réduction du temps de travail », S. RACAULT, N° 29 - Juillet 1997.



## 6 - PRIX, SALAIRE, REVENU, EPARGNE

### 6.1. PRIX

- La source essentielle en ce domaine est l'INSEE. Le bulletin de statistiques comporte un chapitre consacré aux DOM où figure les résultats détaillés de chacun des indices départementaux.  
*Périodicité* : mensuelle.
- Localement, un bulletin par DOM, publie les indices détaillés.  
*Périodicité* : mensuelle.
- Une enquête « Comparaison spatiale des prix » a été faite en 1992 par l'INSEE. Elle est en cours d'actualisation pour la Réunion.
- Les deux revues régionales publient des articles. On peut citer, par exemple, dans :
  - l'Economie de la Réunion, le N° 84 d'Août - Septembre 1996.
  - Antiane Eco, les N° 22 et 23.
  - « Indicateurs conjoncturels » de la DIRAG pour les Antilles-Guyane.

### 6.2. SALAIRES

#### - INSEE

- Le bulletin mensuel de statistiques publie le SMIC dans les DOM.  
« Les salaires des agents de l'Etat en 1994 », INSEE-Résultats.

**Antiane-Eco** a consacré de nombreux articles à ces domaines : dernier en date :

- « RMI : le point sur le i ». N° 32 - Juillet 1996. Sur le même sujet consulter les N° 18, 25, 29, 34.
- « RMI, revenu modeste pour confort minimal ». N° 36.

**Economie de la Réunion** : plusieurs articles sur « Les effets de la hausse du SMIC » à la Réunion. Voir N° 91, Septembre - Octobre 1997 et antérieurement N° 53, 69, 84 et 87.

### 6.3. REVENU

**Antiane-Eco** : un dossier « Revenu » dans le N° 36 de Janvier 1998 avec : « Fortes inégalités malgré la redistribution » ; « Une mesure de la pauvreté » ; « L'avantage domien du secteur public ».  
Voir aussi les N° 28 : « Inégalités de revenus déclarés » (Avril 1995), et « Revenus : imposante défiscalisation » (Mars 1996).

### 6.4. EPARGNE

Le rapport de l'IEDOM consacre de longs développements à l'évolution de l'épargne.  
*Périodicité* : annuelle.

## **7 - MONNAIE, CREDIT, FINANCES PUBLIQUES**

### **- INSEE**

Les revues régionales Antiane-Eco et L'Economie de la Réunion ont publié des articles sur le sujet. Consulter les catalogues thématiques.

On peut citer pour les Antilles-Guyane : Antiane-Eco - N° 30 de décembre 1995 : « Monnaie-Crédit-Guichets et placements ».

### **- IEDOM**

Les rapports de l'IEDOM réservent une très large place à ces domaines et doivent être considérés comme les ouvrages de référence en la matière.  
*Périodicité* : annuelle.

On consultera également :

- « La lettre de l'Institut d'émission » qui fournit les informations bancaires et financières générales et, par territoire, les brèves économiques et les activités de l'Institut.  
*Périodicité* : mensuelle.

- Le « Bulletin trimestriel » récapitule, par territoire l'évolution économique avec étude de la conjoncture, indicateurs macro-économiques et sectoriels, évolution monétaire et financière.  
*Périodicité* : trimestrielle.

### **- Direction des Collectivités locales du Ministère de l'Intérieur**

« Guides » relatifs aux budgets communaux, départementaux et régionaux.  
*Périodicité* : annuelle.

## **8 - SYSTEME PRODUCTIF**

Etant donné le niveau de développement économique des DOM, les informations sont plus ou moins nombreuses selon les domaines considérés.

Abondance de sources pour l'agriculture, l'élevage, la pêche et certains secteurs du tertiaire ; par contre, pour l'industrie la moindre diversification des économies se traduit par l'existence de renseignements plus parcellaires.

Pour l'ensemble du système productif, l'utilisateur à la recherche d'informations concernant les entreprises ou les établissements pourra, en priorité, consulter dans les représentations de l'INSEE le Système Informatisé de Répertoire des Entreprises et des Etablissements (SIRENE).

### **- IEDOM**

Calcule et publie des ratios moyens sectoriels par Département issus de la base de bilans d'entreprises qu'il a constitué. Il s'agit essentiellement des bâtiments et travaux publics, du commerce de gros et de détail, commerce de l'automobile et des secteurs productifs locaux.

### **8.1. AGRICULTURE, ELEVAGE, PECHE**

#### **- INSEE**

Les revues régionales publient souvent des articles sur le sujet. On peut citer :

##### **Antiane-Eco :**

N° 34 : « Quelques évolutions de l'agriculture de la Guadeloupe sous la départementalisation ».

N° 29 : « L'agriculture en Guyane : faiblesse et originalité ».

##### **Economie de la Réunion :**

N° 82-83 : « L'agriculture d'exportation fait place au commerce et aux services ».

« L'industrie mise sur l'agriculture et les produits alimentaires ».

N° 92 : « Les mutations de l'espace rural ».

#### **- Ministère de l'Agriculture**

L'interlocuteur privilégié en la matière est le Service Central des Enquêtes et Etudes Statistiques (SCES) dont un bureau s'occupe exclusivement des DOM.

Le dispositif statistique est très élaboré et les publications sont nombreuses et riches.

Parmi les dernières parutions on peut citer :

- « Agreste » : Départements d'Outre-Mer. Statistique agricole annuelle et production agricole finale. Année 1996. Agriculture N° 98. Décembre 1997.
- « Collection Graph Agri Régions » : « L'agriculture et l'agroalimentaire dans les régions », 1997. Une partie est consacrée aux DOM.

Au niveau local, chaque département a ses propres publications sous la forme d'un bulletin trimestriel. Il existe aussi des « Mémento » très pratiques et synthétiques.

## **8.2. ENERGIE**

Les informations portent essentiellement sur l'énergie électrique et les hydro-carbures.

### **- INSEE**

Les tableaux économiques régionaux fournissent des informations pour chaque DOM sur l'électricité (vente, utilisation, réseau) et la consommation d'hydro-carbures.

**Antiane-Eco** : « Limiter la dépendance extérieure ». N° 33 - Novembre 1996.

### **- Autres Organismes**

**La direction des Douanes** dans « Statistiques du Commerce extérieur » fournit des statistiques complètes pour les produits pétroliers, y compris le commerce entre départements d'Outre-Mer.

*Périodicité* : annuelle.

Dans chaque département on peut s'adresser aux antennes d'Electricité de France.

## **8.3. INDUSTRIE ET ARTISANAT**

Les entreprises industrielles les plus importantes sont celles du secteur agro-alimentaire, bien que les autres industries soient loin d'être absentes.

En matière d'entreprises et d'établissements pour tous les secteurs on consultera le répertoire SIRENE.

### **- INSEE**

Les Tableaux économiques régionaux consacrent des chapitres importants à ce domaine. Les consulter en priorité.

On peut ajouter :

- « Monographie de l'industrie en Martinique ». Coédition DRIRE-INSEE, région Martinique, ADEM, CCI par la Préfecture de la Martinique, 1997.

#### **Antiane Eco :**

- « Etablissements venus d'ailleurs ». N° 34 - Avril 1997.
- « Les premiers pas des jeunes entreprises ». N° 31 - Mars 1996.
- « Entreprises - La mauvaise passe ». N° 30 - Décembre 1995.
- Plus spécifiquement sur l'« Espace », voir « Guyane - Les retombées de l'espace ». N° 29 - Juillet 1995 et le volume INSEE-Guyane : « L'impact économique de l'activité spatiale en Guyane », Juin 1995.

#### **Economie de la Réunion :**

- « Plein feux sur l'industrie ». N° 91 - Septembre 1997.
- « Bilan économique 1996 : une forte demande et des entreprises circonspectes ». N° 88 - Mars-Avril 1997.
- « Redressement après la crise de 1993 ». N° 85 - Novembre-Décembre 1996.
- « Les grandes entreprises réunionnaises ». N° 88 - Mars-Avril 1997.

Des numéros spéciaux des « Cahiers » (Antilles-Guyane) et des « Dossiers » (Réunion) sont consacrés spécifiquement aux résultats des enquêtes annuelles auprès des entreprises. Voir par exemple : « Comptes des entreprises des Antilles et de la Guyane 1990-91-92 ». Edition 1995, et « Réalités et perspectives de l'industrie en Guadeloupe ». Edition 1994.

### **8.4. ARTISANAT**

Le répertoire informatique des métiers (RIME) est, comme SIRENE, un registre administratif géré par l'INSEE. Il répertorie les entreprises artisanales et les artisans immatriculés par les Chambres des Métiers.

Les tableaux économiques régionaux ont un chapitre Artisanat.

On peut aussi consulter :

#### **Antiane-Eco :**

- « Emploi - Salariés du privé en Martinique : trois années de doute ». N° 30 - Décembre 1995.
- « Les premiers pas des jeunes entreprises ». N° 31 - Mars 1996.
- « Artisan, métier pour demain ». N° 31 - Mars 1996.

**- APCM**

Au niveau national, l'Assemblée permanente de la Chambre des Métiers a fait un rapport à la Commission Européenne : « L'Artisanat français d'Outre-Mer en 1995 ». APCM - Janvier 1997.

Localement il existe dans chaque département une Chambre des Métiers.

#### **- IEDOM**

Cet Institut publie, pour les secteurs productifs locaux des « ratios financiers sectoriels » à partir de la base de bilans, en comparaison avec l'étude conduite en Métropole, par la banque de France, sur le même thème.

### **8.5. BATIMENT, TRAVAUX PUBLICS, CONSTRUCTION, LOGEMENT ET HABITAT**

#### **- INSEE**

Les tableaux économiques régionaux consacrent un chapitre à ce domaine. Les sources sont, entre autres, les enquêtes annuelles d'entreprises et le répertoire SIRENE.

« Dossiers Antilles-Guyane ». N° 15 - INSEE - DDE.

« Dossiers de l'économie réunionnaise. N° 47 - Février 1996.

#### **Economie de la Réunion :**

« Le problème du logement ». N° 93 - Janvier-Février 1998.

« Spécial Ville ... ». N° 89 - Mai-Juin 1997.

« Logements neufs ». N° 87 - Janvier-Février 1997.

#### **Antiane-Eco :**

« Les agglos débordent vers les bassins ». N° 30 - Décembre 1995.

« Fort-de-France, Pointe-à-Pitre : deux agglomérations au crible ». N° 25 - Juin 1994.

#### **- Autres statistiques officielles**

- Les DDE sont les lieux privilégiés de l'information. Elles publient des rapports d'activité et un « bilan » d'activité.  
*Périodicité : annuelle.*

A la Réunion existe une « cellule économique du BTP ».

Autre publication pour la Réunion : Les entreprises de bâtiment et de travaux publics en 1994. CERBTP.

- Contrôle d'Etat : « Rapport annuel ». Confidentiel, du Ministère de l'Economie et des Finances. 3<sup>ème</sup> trimestre 1996. 11. Outre-Mer sur : « Logement social - Autres organismes ».
- Un rapport ancien peut être utile. « Le logement dans les départements d'Outre-Mer ». Wilfried BERTILLE. Documentation française - Mars 1984.

#### **- IEDOM**

Le rapport annuel contient des informations utiles.

Par ailleurs des ratios moyens sectoriels, financiers, issus de la base de bilan de l'IEDOM, sont calculés par département.

## **9 - TERTIAIRE ET TOURISME**

### **9.1. TERTIAIRE**

#### **- INSEE**

Les sources essentielles sont les enquêtes annuelles d'entreprises dans le commerce et les services. Consulter également le fichier SIRENE.  
Les tableaux économiques régionaux fournissent, par département, l'essentiel des données de base.

On consultera aussi :

- « Les entreprises du commerce des Antilles-Guyane en 1990 ». Dossiers Antilles-Guyane. N° 18 - INSEE.
- « Premiers Résultats ». N° 7 - 1995 - INSEE.
- « Premiers Résultats ». N° 8 - EAE Services - 1993 - INSEE.
- « EAE Services 1989 et 1990 ». Les Cahiers de l'INSEE (Antilles-Guyane).
- « Dossiers de l'Economie réunionnaise ». N° 47 - Février 1996.

#### **Antiane-Eco :**

- « L'originalité du détail alimentaire guyanais ». N° 34 - Avril 1997.
- « La grande distribution de détail aux Antilles : concentration et concurrence ». N° 33 - Novembre 1996.
- « Commerce : Le plein de supers en Martinique ». N° 28 - Avril 1995.

#### **Economie de la Réunion :**

- « Les services aux entreprises ». N° 92 - Novembre-Décembre 1997.
- « Les taux de marge sont plutôt faibles, mais les charges aussi ». N° 85 - Septembre-Octobre 1996.
- « L'appareil commercial ». N° 84 - Août-Septembre 1996.

#### **- Autres sources**

- « L'appareil commercial en Guadeloupe » 1990. CCI Basse-Terre/CCI Pointe-à-Pitre. INSEE.

### **9.2. TOURISME**

Les Tableaux Economiques régionaux ont un chapitre sur ce thème.  
Les données principales sont les « Enquêtes de fréquentation hôtelière » et les « Enquêtes aux frontières ».



On consultera :

**Antiane-Eco :**

« L'hôtellerie en tête ». N° 29 - Juillet 1995.

**Economie de la Réunion :**

« L'hôtellerie consolide ses positions en 1996 ». N° 90 - Juillet-Août 1997.

« Le tourisme continue à créer des emplois à Maurice ». N° 88 - Mars-Avril 1997.

« Les dépenses des touristes ont dépassé le milliard en 1995 ». N° 85 - Septembre-Octobre 1996.

**Pour les Antilles-Guyane :**

Consulter : les « Premiers Résultats » dont une série est consacrée au Tourisme. On peut citer :

« Tourisme en Guyane » 01 - Janvier 1998.

« Tourisme en Martinique » 01 - Août 1997.

« Tourisme en Guadeloupe » 03 - Novembre 1997.

« Le tourisme de séjour en Guadeloupe ». INSEE - 1997.

**Pour la Réunion :**

Dossiers de l'Economie réunionnaise. N° 12, 19, 33, 41, 44 et 50.

**- IEDOM**

Le tourisme dans les DOM-TOM. Août 1993.

Pour le commerce de gros, le commerce de détail, le commerce de l'automobile, cet Institut publie des ratios financiers sectoriels, par département, issus de la base de bilans d'entreprises qu'il a constitué.

**- Rapport du Conseil Economique et Social**

La synthèse la plus complète :

« Le Tourisme, facteur de développement de l'Outre-Mer Français ». Rapport de Miguel LAVENTURE. Conseil Economique et Social - Avril 1997.

## **10 - DONNEES SOCIALES ET CONDITIONS DE VIE**

### **10.1. ENSEIGNEMENT**

#### **- INSEE**

Les tableaux économiques régionaux ont de très longs chapitres sur ce thème.  
On peut citer :

#### **Antiane-Eco :**

- « Les classes avant le diplôme ». N° 33 - Novembre 1996.
- « Evaluation des connaissances en CE 2 et 6<sup>ème</sup> ». N° 33 - Novembre 1996.
- « Entrer dans l'enseignement supérieur ». N° 30 - Décembre 1995.
- « Le bac, et après ? ». N° 25 - Juin 1994.

#### **Economie de la Réunion :**

- « La moitié d'une génération au niveau du bac » et « Le bac : une épreuve vécue sous pression ». N° 90 - Juillet-Août 1997.
- « La lutte contre l'illétrisme n'est pas gagnée ». N° 87 - Janvier-Février 1997.
- « Sans diplôme, un jeune sur deux est au chômage ». N° 86 - Novembre-Décembre 1996.
- « Formation et économie ; Université ; lycées professionnels ». N° 85 - Septembre-Octobre 1996.

#### **- Autres sources :**

- « Repères et références statistiques sur les enseignements et la formation ». DEP. Ministère de l'Education Nationale. Edition 1995.
- Réunion : « Etude statistique N° 4 - Service statistique du Rectorat ».

### **10.2. SANTÉ**

La source principale provient des Affaires sociales du Ministère de la santé.

#### **- INSEE**

Les tableaux économiques régionaux y consacrent un chapitre.  
On peut aussi consulter :

#### **Antiane-Eco**

- « Drépanocytose - IVG - Mortalité périnatale ». N° 35 - Septembre 1997.

## **Economie de la Réunion**

- « La régulation des dépenses de santé ». N° 93 - Janvier-Février 1998.
- « Autour de la naissance ». N° 90 - Juillet-Août 1997.
- « Une révolution sanitaire déclenche la transition démographique ». N° 82 - Spécial cinquantenaire - Avril 1996.

### **- Ministère du Travail et des Affaires sociales**

« Info Santé Antilles-Guyane ». Périodicité non indiquée de la Région sanitaire Antilles-Guyane - Service statistique.

- « Tableaux de bord régional sur la santé ». Guyane 1997 et
  - « La santé observée en Guyane ». Observatoire régional de la santé en Guyane. Existe aussi dans les autres DOM.
  - « Mémento annuel ». Région sanitaire Antilles-Guyane. Direction Interrégionale de la Sécurité Sociale. Centre de statistique régional - Martinique.
- Périodicité : annuelle.*

## **10.3. CONDITIONS DE VIE**

Sous cette rubrique nous regroupons, consommation des ménages, loisirs et les familles.

### **- INSEE**

Les tableaux économiques régionaux ont chacun un chapitre consacré aux conditions de vie.

La source principale est l'**Enquête budget des Familles** qui s'est déroulée en 1994-1995 aux Antilles-Guyane et à la Réunion.

Les deux revues régionales ont diffusé les résultats.

On consultera :

### **Antilles-Guyane**

« Enquête budget des Familles 1995. Principaux résultats 1995 ». Les Cahiers Antilles-Guyane. Novembre 1997  
et :

### **Antiane-Eco**

- « L'évolution du budget des ménages. De la nécessité vers l'arrivée des loisirs ». N° 35 - Septembre 1997.
- « Une analyse de la famille en Guadeloupe ». N° 34 - Avril 1997.
- « Jeux : l'attrait des courses de chevaux ». N° 35 - Novembre 1996.
- « Tests de présélection militaire. Faibles performances ». N° 31 - Mars 1996.
- « Approche de la pauvreté ». N° 29 - Juillet 1995.

## **Ouvrages**

- « Familles de Guadeloupe » - INSEE - CAF de la Guadeloupe -1997.
- « Femmes de Guadeloupe » - INSEE - 1995.
- « Femmes de Guyane » - INSEE - 1995.
- « Femmes en chiffres - Martinique » - 1988. )
- « Femmes en chiffres - Guadeloupe » - 1988. ( en collaboration
- « Femmes en chiffres - Guyane » - 1988. ) avec la Délégation Régionale
- Droits des Femmes

#### **- Réunion**

- « Les Familles de la Réunion ».

#### **Economie de la Réunion**

- « Comment les ménages perçoivent leur niveau de vie ». N° 93 - Janvier-Février 1998.
- « L'alimentation et l'automobile grèvent le budget des ménages. N° 85 - Septembre 1996.

## 11 - ECONOMIE INFORMELLE

Peu de données statistiques existent sur le sujet. Néanmoins, l'exploitation des données de l'Enquête-emploi apportent quelques éléments sur ce sujet, publiés par les deux Directions INSEE des DOM.

On consultera :

### - Antiane-Eco :

- « Salariés du privé en Martinique. Trois années de doute ». N° 30 - Décembre 1995.
- « Aux frontières de l'emploi » et « Le Maroni frontière et marche guyanaise ». N° 27 - Janvier 1995.
- « Les trois marchés du travail ». N° 20 - Mars 1993.

### - Economie de la Réunion :

- « Au moins un travailleur non déclaré pour six salariés enregistrés ». N° 85 - Novembre-Décembre 1996

## **12 – ECHANGES EXTERIEURS ET PROBLEMES INTERNATIONAUX**

### **- INSEE**

Les annuaires, les tableaux économiques régionaux et le bulletin mensuel de statistiques fournissent de nombreuses indications.

De nombreux articles ont été publiés dans les revues régionales outre-mer de l'INSEE : Antiane-Eco et l'Economie de La Réunion. Consulter les catalogues thématiques.

### **- IEDOM**

"Les relations commerciales économiques et financières des DOM avec leur environnement régional" ("les notes de l'IEDOM" – novembre 1998).

### **- Direction générale des douanes et droits indirects**

La division de l'informatique, des statistiques et études économiques (bureau C/1) publie un fascicule : "Statistiques du Commerce extérieur" qui récapitule, à des niveaux plus ou moins agrégés de nomenclature les données en valeur, pour chaque DOM, des importations et des exportations. Les statistiques figurent par produit, par pays, par zone, y compris le commerce inter-Caraïbe.

*Périodicité : annuelle.*

### 13 - ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

La connaissance de l'environnement régional international des départements d'Outre-Mer apparaît indispensable pour de nombreuses études.

Une approche possible, pour la définition du champ géographique environnemental, est celui des organisations internationales régionales.

#### . Pour la Réunion

La C.O.I. : Commission de l'Océan Indien paraît adéquate.

Elle regroupe les îles du sud-ouest de l'Océan Indien.

Composée de trois états souverains à son origine : Madagascar, Maurice et Seychelles ; elle compte depuis 1986 deux membres de plus : la République islamiste des Comores et l'île de la Réunion.

A noter qu'à ce champ territorial il serait sans doute indispensable d'ajouter, pour des raisons de relations économiques non négligeables, l'Afrique du Sud.

Rappelons en outre que Mayotte est dans le champ d'étude de la Direction régionale de l'INSEE de la Réunion et que l'IEDOM publie chaque année un fascicule concernant ce territoire.

#### . Pour les Antilles-Guyane

Deux organisations régionales couvrent l'environnement des trois DOM américains :

##### - le CARICOM :

Communauté des Caraïbes et marché commun regroupent les pays suivants : Antigua et Barbude, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyane, Jamaïque, Montserrat, Ste Lucie, St Kitts et Nevis, St Vincent et les Grenadines, Surinam, Trinidad et Tobago. Les statistiques pour l'ensemble du CARICOM sont publiées par l'ONU.

##### - L'ASC (AEC en français) :

Association des états de la Caraïbe, créée le 24 juillet 1994, cherche à regrouper tous les pays baignés par la mer des Caraïbes. Elle regroupe 25 états membres, incluant les pays d'Amérique centrale, le Venezuela et la Colombie et 10 membres associés, y compris la République Française au titre de la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane.

- « Analyse comparative des économies de la zone Antilles ». Rapport de stage effectué à la Direction de la Prévision par F. BENAROYA. 30 juin-3 septembre 1993.

- « Coopération régionale et développement dans les Caraïbes ». Promotion Condorcet de l'ENA. Direction des Etudes de l'ENA. Juillet 1991.

- « La coopération entre les Etats ACP et les territoires et départements d'outre-mer dans la zone Caraïbe ». Rapport de (J) CRUSOL au Conseil Economique et Social. Journal officiel du 07.07.1991.

- « La coopération régionale dans les Caraïbes ». G. CHIRON. Caisse Française de Développement. Mai 1993.

- « Rapport sur la coopération régionale Caraïbe à partir des départements français d'Amérique ». (B) DE GOUTTES. Ministère des Affaires étrangères, Ministère de la Coopération et du développement, MEDETOM. 1990.  
**Rapport important.**

#### **- ONU**

« Economie Survey of Latin America and the Caribbean ». 1992.

« Statistical Yearbooks - Annuaire statistique ». 41<sup>ème</sup> édition. 1996  
*Périodicité : annuelle.*

« Bulletin mensuel de statistique » publié par le « Département des affaires économiques et sociales - Division de statistique - New-York.

Retrace les chiffres de :

- . population
- . main-d'oeuvre
- . sylviculture
- . production industrielle
- . industries extractives
- . industries manufacturières
- . électricité
- . commerce extérieur
- . transports
- . prix
- . finances et monnaie

chaque fois qu'ils existent. Ils sont mis à jour régulièrement mais avec retard.

#### **. Pour la Caraïbe**

On trouve des données pour les pays suivants : Antigua et Barbude, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, Cuba, Dominique, République Dominicaine, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Montserrat, Antilles Neerlandaises, Porto Rico, St Kitts et Nevis, Ste Lucie, St Vincent et les Grenadines, Surinam, Trinité et Tobago. Pour certaines statistiques figurent aussi les Iles Vierges américaines. Figurent aussi pour le commerce extérieur l'ensemble du CARICOM.

A noter que l'ONU retrace aussi des informations pour les départements français d'Amérique : Martinique, Guadeloupe, Guyane française.

#### **. Pour l'Océan Indien**

On trouve, proches de la Réunion : Comores, Madagascar, Maldives, Maurice, Seychelles, Afrique du sud.

A noter que l'ONU retrace aussi les évaluations connues pour la Réunion.



**- Banque mondiale, sur la Caraïbe**

St. Lucia, Country Economic Memorandum, 1992.  
Dominica Country Economic Memorandum, 1992.  
Grenada, Country Economic Memorandum, 1992.  
St-Vincent and Grenadines, Country Economic Memorandum, 1992.  
St-Kitt and Nevis, Country Economic Memorandum, 1992.  
Haïti, restoration of growth and development, 1991.  
Antigua and Barbuda, Recent Economic Performance and prospects, 1992.  
Dominican Republic, Updating Economic Memorandum, 1992.  
Problems of developing countries in the 1990s 2, McCarthy, Desmond F.  
The Carribean Common Market : Trade Policies and Regional Integration, 1990.  
Caribbean Region, Current Economic Situation, Regional Issues, 1992.

**- Eurostat :** « ACP. Statistique de base », 1994.

**- Euromonitor** (London). « International Marketing Data and Statistics, 1997 ». 21 st Edition.

*Périodicité :* annuelle.

**- Ministère de la Coopération** (France). « Les Etats d'Afrique, de l'Océan Indien et des Caraïbes. Situation économique et financière en 1992. Perspectives d'évolution ». Edition 1993.

**- INSEE**

Les Tableaux économiques régionaux fournissent des données de cadrage :

**. sur l'environnement des départements français d'Amérique**

On trouve sur les îles de la Caraïbe et les pays importants d'Amérique centrale ou du sud : la population, l'indice de fécondité, l'espérance de vie, le rang mondial, l'IDH, le PIB/habitant, le commerce extérieur.

**. sur la Réunion**

Un chapitre du TER est consacré à l'Océan Indien avec, pour les îles du Sud-ouest de l'Océan Indien, les données géographiques et économiques (superficie, population, densité, taux de natalité, mortalité, mortalité infantile, accroissement naturel, espérance de vie à la naissance, PIB, imports et exports). On a aussi les échanges commerciaux au sein de la Commission de l'Océan Indien (COI) par pays (Madagascar, Maurice, Comores, Seychelles, Réunion).

Un chapitre est consacré à Madagascar, un autre à Maurice, un troisième à l'Afrique du sud.

**- Articles des revues régionales de l'INSEE**

### **Antiane-Eco**

« Développement humain dans la Caraïbe : les DOM en tête ». N° 31 - Mars 1996.

« La Caraïbe » avec plusieurs articles :

« A la recherche de la complémentarité » ; « La Caraïbe et l'Alena : entre crainte et envie » ; « En phase d'ajustements » ; « Une transition difficile à négocier » ; « CARICOM : l'âge de raison ». N° 24 - Mars 1992.

« Caraïbe : des enfants pour l'émigration ». In Données sociales. N° 20 - Mars 1993.

### **Economie de la Réunion**

« La zone franche relance les exportations malgaches ». N° 93 - Janvier-Février 1998.

« La France est le principal partenaire de Madagascar ». N° 92 - Novembre-Décembre 1997.

« Ile Maurice : salaire et pouvoir d'achat en hausse ». N° 91 - Septembre-Octobre 1997.

« Le tourisme continue à créer des emplois à Maurice ». N° 88 - Mars-Avril 1997.

« L'industrie malgache fait face à la crise économique ». N° 86 - Novembre-Décembre 1996.

« Industrie : Réunion et Maurice ». N° 85 - Septembre-Octobre 1996.

« La capitale malgache vit du travail informel ». N° 84 - Août-Septembre 1996.

« La dévaluation a dégradé la situation économique aux Comores ». N° 80 - Novembre-Décembre 1995.

Cf. également page 20 (publication de l'IEDOM)

## 14 - LES SERVICES EN LIGNE

### . « 3615 INSEE » (1,01 F/min).

- Un service « national » avec les données statistiques essentielles.
- Des services « régionaux dont un pour la Réunion et un pour les « Antilles-Guyane » (données sur chaque DOM).
- Catalogue des publications nationales et régionales de l'INSEE, les adresses des Directions et services régionaux.

### . « 3617 SIRENE » (2,23 F/min).

- Le fichier exhaustif de toutes les entreprises et leurs établissements en France pour les identifier, les dénombrer en fonction de critères spécifiques, commander des listes d'adresses, consulter les nomenclatures d'activité et de catégorie juridique.  
Comprend les mêmes renseignements pour les DOM.

### . « 08 36 68 07 60 (2,23 F/min).

L'indice des prix à la consommation, l'indice du coût de la construction et de la main-d'œuvre et le montant du SMIC pour l'année en cours et les deux années précédentes, ainsi que les coordonnées de toutes les directions régionales de l'INSEE.

### . « HTTP:/ WWW.INSEE.Fr »

Les principaux indicateurs conjoncturels mensuels ou trimestriels, la note de conjoncture, plus de 150 INSEE-Première téléchargeables au format 80 F, le catalogue des publications de l'INSEE et la présentation de ses directions régionales.

### - EUROSTAT

Banque de données REGIO.

### - ONU

« Le bulletin mensuel de Statistiques » est en ligne sur :  
HTTP://WWW.Un.Org.Depts/Unsd/sur MB on line. (Voir rubrique environnement international).

## **15 - RAPPORTS OFFICIELS D'ORDRE GENERAL**

### **• Rapports de l'INSEE sur la loi Perben. 1997-1998.**

- INSEE - Antilles-Guyane  
Evaluation de la loi Perben. Rapport d'étape (Mars 1997).  
Evaluation de la loi Perben. Second rapport d'étape (Décembre 1997).
- INSEE - Réunion  
Evaluation de la loi Perben. Rapport d'étape (Octobre 1997).
- INSEE - Antilles-Guyane et INSEE - Réunion  
« Eléments pour l'évaluation de la loi Perben. Synthèse 4 DOM (13.2.98).Aperçu général ».

Ces rapports ne peuvent être consultés qu'avec l'accord de l'INSEE et du Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer.

### **• Observatoire des prix et des revenus de la Réunion**

« Rapport d'étape du Président de l'Observatoire » (B) PECHEUR. Juillet 1996.  
Ministère de l'Outre-Mer.

### **• RICHARD (A)**

« Rapport d'information sur la fiscalité dans les DOM ». Assemblée Nationale - Juillet 1991.

### **• GAILLARD (Y)**

« Note de synthèse sur la défiscalisation dans les DOM. » - I.G.F. - Juillet 1991.  
Rapport confidentiel.

### **• Commissariat général du Plan**

« Le défi des singularités ». Rapport du groupe Outre-Mer. (Rapport Bélorgey) - Janvier 1993.

### **• RIPERT (J)**

« Rapport de la Commission sur l'égalité et le développement économique des DOM » - Décembre 1988.

• **JARNAC (G)**

Rapport sur « La situation économique et les conditions du développement des départements d'Outre-Mer » - Novembre 1987 - (CES).

- **Bilan de la politique de l'emploi et de l'insertion dans les DOM.** Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer - Décembre 1997.

- **Bilan sur le même sujet** - Octobre 1996.

• **CHABOT (R)**

La Commission de l'Océan Indien (Co I) « Bilan et Perspectives ». Rapport d'information N° 3158 - Assemblée Nationale - Novembre 1996.

• **GAILLARD (Y.M.)**

« Le Compte Spécial du Trésor ». N° 902-23. « Les Rapports du Sénat ». N° 328 - Juin 1997.

• **GASTINEL**

.....  
Rapport confidentiel.

• **TOUMSON**

« La formation professionnelle dans les départements, territoires et collectivités territoriales à statut particulier d'Outre-Mer ».

Etude du Conseil Economique et Social. Journal officiel N° 21 du 05.07.1994.

## 16 - RAPPORTS SUR DES TERRITOIRES

- **MERLE (J.F.)**

« Guyane 1997. Etat des lieux et propositions ».  
Rapport à M. le Secrétaire d'Etat à l'Outre-Mer. Etabli par J.F. MERLE, inspecteur général de l'agriculture - Octobre 1997.

- **THILL (J)**

« Rapport sur le développement d'industries exportatrices à la Réunion ». I.G.F. - Février 1993.  
Rapport confidentiel.

- **RABINEAU, TOUZET, BOMFAY, LOUVET**

« Rapport d'information fait à la suite d'une mission effectuée du 19 février au 4 mars 1987, chargée d'étudier la protection sociale dans les DOM de la Guyane, de la Martinique et de la Guadeloupe ». Sénat - N° 534 - Octobre 1982. (Ancien mais utile).

- **JACOB et HUCHON**

« Rapport en discussion du projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les DOM ». N° 3233 Assemblée Nationale, et N° 149 Sénat. Distribué le 17 décembre 1996.

- **Rapports des élèves de chaque promotion de l'ENA**

- **Rapports du Conseil Economique et Social**

- **Il existe de nombreux rapports du Sénat et de l'Assemblée Nationale sur le budget, ainsi que des rapports d'informations sur différents thèmes, qui sont fort utiles.**

## **17 - Autres rapports faits par des Organismes**

### **- D.M.E.**

« Les effets du dispositif de défiscalisation des investissements dans les DOM ». Rapport technique. Rapport final. Août 1996.

### **- Rapport ANDERSEN :**

« L'impact de la défiscalisation Outre-Mer 1986-1996 » - Octobre 1996.

### **- A2 C**

« Les Départements d'Outre-Mer ». Ministère de l'Outre-Mer et Caisse Française de Développement. Novembre 1996.

### **- Rapport NEUSCHWANDER**

« Les chantiers majeurs du développement des DOM » et « Note complémentaire : L'Economie de la Réunion ». Décembre 1997.

### **- Publications d'autres Organismes**

#### **. Sur l'ultrapériphéricité**

**Eurisles.** « Indicateurs statistiques des disparités régionales engendrées par l'insularité et l'ultrapériphéricité ». Synthèse 06/1997, et « Annexes à l'étude », publication définitive 10/97.

**CDROM.** « Le premier système d'information sur les îles de l'Union européenne ». Açores, Canaries, Corse, île de Wight, Madère, Martinique, Réunion, Vario Aigaio.

Eurisles est une initiative de la CRPM cofinancée par la Commission européenne.

#### **. Assises de l'égalité sociale active et du développement des Départements d'Outre-Mer. 9 février 1996.**

« Dossier des participants ». Ministère de l'Outre-Mer.

## PROPOSITIONS POUR UNE RÉUNION ANNUELLE SUR LA SITUATION ÉCONOMIQUE DANS LES DOM

Les réflexions du groupe de travail et de ses différents sous-groupes ont mis en avant l'absence d'information régulière du MEDETOM sur la situation économique et sociale sur sa zone de compétence géographique.

Aussi, le sous-groupe statistique a-t-il été chargé de proposer une liste d'informations à *rassembler régulièrement et de façon uniformisée* pour apprécier la situation économique et sociale dans les DOM. Cette première étape a déjà fait l'objet de tests sur la disponibilité de l'information et devra certainement être affinée à l'usage.

Ce dispositif d'information rapide à destination du cabinet du ministre aurait besoin d'être complété par un dispositif qui se prêterait plus à l'analyse qu'au seul constat. Celui-ci pourrait prendre la forme d'une réunion annuelle, présidée par le ministre et destinée à faire le point, cette fois sur la base d'analyses économiques et sociales, de la situation dans les DOM.

La réunion annuelle pourrait s'organiser de la façon suivante :

*composition* : destinée avant tout à l'information du ministre et des représentants de l'Etat, elle réunirait le ministre, les préfets des DOM, les membres du cabinet et les directeurs concernés du MEDETOM, le directeur de l'IEDOM, le directeur général de l'INSEE (ou les directeurs régionaux), un représentant du Commissaire général au Plan, un représentant des directions du ministère de l'économie des finances et de l'industrie qui assurent institutionnellement un suivi des DOM (IGF, Trésor, SLF, Budget, DP), des représentants d'autres ministères en tant que de besoin en fonction de l'ordre du jour.

- *mission* : faire le point chaque année sur la situation dans les DOM. Ce constat se ferait en deux temps. Un premier serait consacré à une analyse de la situation économique et sociale, notamment à partir des données rassemblées régulièrement dans le cadre synthétique rappelé plus haut. Un second porterait sur la présentation et la discussion d'un constat ciblé sur un ou deux thèmes à caractère plus structurel touchant les DOM, par exemple : évaluation de mesures de politique économique (loi Perben, loi Pons,....), efficacité du système fiscal, situation financière des collectivités locales, octroi de mer, bilan des transferts sociaux, formation des prix et concurrence, tarifs publics, le tourisme, situation du logement (après le RP 99), analyse fine du marché du travail, monographies sectorielles et concurrence internationale, comparaison des DOM et de leur environnement international...

- *organisation* : la tenue d'une telle réunion pose un problème de moyen pour assurer la production des documents nécessaires à son bon fonctionnement. Même si ceux-ci semblent limités au sein du MEDETOM, il apparaît incontournable que le MEDETOM en assure le secrétariat. Cependant, ce secrétariat pourrait être appuyé par le CGP (le CGP assurant un suivi permanent des problèmes des DOM) pour la mise en œuvre des travaux à engager suite aux conclusions de chaque réunion annuelle. Dans la mesure où ces travaux ne seraient pas réalisables au sein de l'administration, un budget d'études devra être dégagé par le MEDETOM pour assurer leur réalisation à l'extérieur.



- *date* : compte tenu des dates de disponibilités du rapport de l'IEDOM (juillet ou août) et d'autres informations statistiques, la réunion annuelle pourrait se tenir vers la fin du mois de septembre ou en octobre, pour être utile avant le débat parlementaire.

Une telle réunion annuelle serait volontairement restreinte à l'administration pour en faire un lieu de discussion au fond des problèmes qui peuvent concerner la politique économique et non lieu d'expression de souhaits des agents économiques résidants ou opérants dans les régions concernées.

L'AVENIR DE LA CONVENTION DE LOME, ENJEUX POUR LES  
DEPARTEMENTS ET LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Les départements d'outre-mer, en raison de leur appartenance au territoire douanier communautaire, souffrent dans leurs échanges commerciaux avec les pays ACP du principe de la non réciprocité des échanges entre l'Union européenne et les ACP qui régit le régime commercial de l'actuelle Convention de Lomé. Celui-ci permet en effet l'accès libre sur le marché communautaire de tous les produits industriels et d'un grand nombre de produits agricoles, excepté certains produits sensibles qui font l'objet de contingents ou de protocoles.

Or, les départements d'outre-mer, situés dans un environnement ACP, c'est-à-dire ne bénéficiant pas de la relative protection qu'assure l'éloignement, sont déjà pénalisés par une concurrence inégale due aux coûts salariaux très faibles de leurs voisins. En outre, leurs productions sont similaires à celle des pays ACP (productions tropicales).

C'est pourquoi les modifications en profondeur que la Commission propose d'effectuer dans les dispositions actuelles de la Convention de Lomé, particulièrement sur le régime commercial des pays ACP vis-à-vis de l'Union, concernent les départements et, dans une moindre mesure, les territoires d'outre-mer.

La Commission a initié en 1997 un large débat sur son Livre Vert intitulé LOME 2000. La France y a contribué en lui adressant deux mémorandum.

Après avoir présenté en octobre 1997 au Conseil un document présentant des "orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique", la Commission a déposé son projet de Directives de négociations.

## **1 Structure de la nouvelle Convention.**

Dans ce document, la Commission propose la conclusion d'un accord-cadre pour une durée indéterminée, complété ultérieurement par des accords régionalisés à établir avec des sous-ensembles régionaux engagés dans un processus d'intégration régionale, ayant pour but l'établissement, avec chacune des trois régions ACP, de zones de libre-échange.

### **1.1 Calendrier**

- Première étape (1998 à 2000) : la négociation d'un accord-cadre ou accord global avec les ACP.
- seconde étape (2000-2005) : négociation d'accords de partenariat économiques régionalisés, comportant l'établissement d'une zone de libre-échange (à réaliser pendant une période intérimaire de 10 ans ou plus à partir de l'entrée en vigueur de ces accords). Pendant cette période de 5 ans, il est proposé le maintien du régime Lomé actuel.

## **1 2 L'accord-global.**

Il doit :

- définir l'engagement des deux parties d'approfondir progressivement le partenariat économique,
- préciser l'objectif à terme d'établissement de zones de libre-échange avec chacune des trois régions ACP,
- identifier les sous-ensembles régionaux s'engageant à négocier des accords régionalisés et prévoir le maintien de préférences non réciproques.
- contenir des dispositions communes relatives aux autres domaines liés au commerce (qui seraient ensuite approfondis dans les accords régionalisés).

## **2 Enjeux pour les DOM et les TOM.**

Il s'agit :

- d'être vigilant sur l'identification des sous-ensembles régionaux.
- de demander (demande récurrente figurant dans les deux mémorandum français transmis à la Commission) que, pendant la période de négociation (2000-2005) et tout au long de la période transitoire, les DOM soient associés à toute constitution de sous-ensembles régionaux.
- d'obtenir que les dispositions de l'annexe 32 de la Convention de Lomé, permettant aux DOM de passer des accords commerciaux spécifiques avec les ACP, soient maintenues au niveau de l'accord-cadre.
- d'obtenir que les dispositions de l'annexe XXXIV, permettant la mise en oeuvre d'une clause de sauvegarde régionalisée pour les DOM en cas de perturbation de leur marché par des importations originaires des pays ACP, soient maintenues dans l'accord-cadre.

**Effets des sur-rémunérations  
des agents des administrations sur l'économie de la Réunion**

Version préliminaire

**Denis COGNEAU et Jean-Christophe DUMONT chercheurs à DIAL**

Cette étude a été réalisée en collaboration avec Guy de MONCHY (Direction de la Prévision), Annabelle MOURUGANNE (Direction générale de l'INSEE) et Gérard FORGEOT (Direction régionale de l'INSEE à la Réunion)

L'étude ici présentée cherche à mettre en évidence, d'une part les effets de la politique sur-rémunération des agents des administrations publiques à la Réunion sur l'évolution de l'économie de l'île, d'autre part à tester les effets de politiques alternatives.

#### **Bref résumé des conclusions :**

La sur-rémunération des fonctionnaires de la Réunion a trois effets principaux. Le premier effet est un effet de revenu global : il soutient la demande et l'emploi. Le second effet est un effet de distorsion : la sur-rémunération augmente le niveau des prix locaux et favorise ainsi les secteurs de consommation non-exposés à la concurrence, et les importations, au détriment de l'investissement et des exportations. Le troisième effet est un effet de distribution : la sur-rémunération bénéficie directement aux ménages dont le revenu de base est le plus élevé (ménages expatriés et qualifiés locaux).

La suppression pure et simple d'une partie de cette sur-rémunération aurait un effet récessif assez considérable, en vertu de l'effet revenu. En contrepartie, l'effet positif de réduction des distorsions se révélerait assez limité, dans le contexte d'une économie locale peu flexible. En effet, la rigidité des salaires réels privés, fortement liés aux salaires métropolitains, ne permettrait pas d'obtenir une baisse de forte ampleur du niveau des prix. Par ailleurs, l'offre d'exportation et de la demande d'importation sont également assez rigides, c'est-à-dire relativement peu sensibles aux variations de la compétitivité extérieure. En toute hypothèse, l'effet revenu dominerait, à court terme comme à moyen terme, entraînant une augmentation de la pauvreté et du chômage.

Une baisse de la sur-rémunération pourrait donc être compensée par l'affectation d'un montant budgétaire équivalent à d'autres types de dépenses : investissements d'infrastructures, logement social, ou embauches de fonctionnaires. Les simulations montrent que ces substitutions de dépenses pourraient avoir un effet redistributif important, au bénéfice des ménages locaux. Elles stimuleraient même légèrement l'activité, par rapport à la situation actuelle. En effet, elles auraient notamment pour conséquence de diminuer le contenu en importations de la demande. Les dépenses d'investissement provoqueraient par exemple une forte augmentation de l'emploi local dans le bâtiment et les travaux publics. Evidemment, une embauche massive de fonctionnaires locaux non-qualifiés aurait l'effet distributif le plus fort.

## **I. Les rémunérations dans la fonction publique à la Réunion**

### ***1.1 Principes de la politique de rémunération dans la fonction publique à la Réunion***

Depuis les années 1950, les agents titulaires des administrations publiques bénéficient d'une majoration de traitement par rapport à leurs homologues de la métropole qui se décompose en trois parties :

- une majoration de traitement de 25%
- un complément temporaire de 10%
- une correction de 1,138 applicable au traitement net après application des deux majorations précédentes.

Malgré son nom, le complément de 10% est toujours en vigueur. Les deux premières majorations trouvent en principe leur justification dans un coût de la vie plus élevé à la Réunion qu'en métropole. Il faut cependant noter dès à présent que les comparaisons de niveaux de prix menées par l'INSEE concluent que le niveau moyen des prix à la consommation dans l'île (calculé avec le panier de consommation des ménages de l'île) ne serait supérieur à celui estimé pour la région parisienne que d'environ 10%.

Enfin la correction de 1,138 était à l'origine justifiée par le recours au franc CFA pour rémunérer les fonctionnaires. Depuis 1975 cette monnaie n'étant plus utilisée à cet effet, cette correction n'a plus de base juridique.

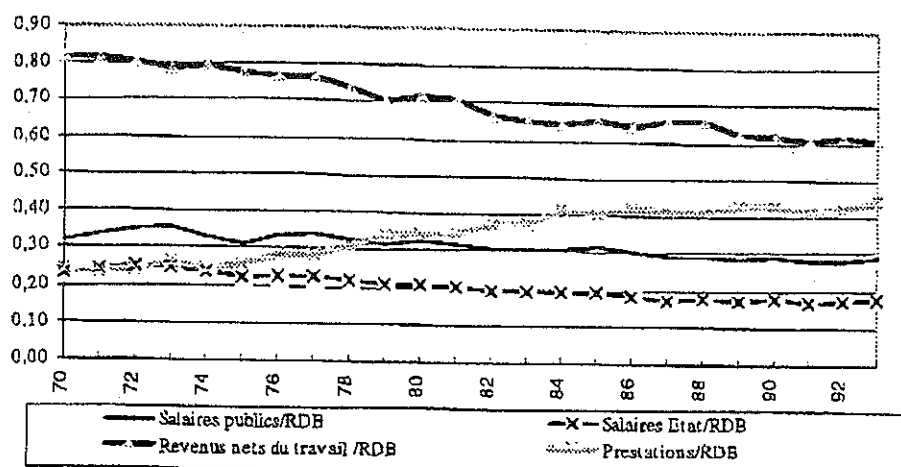
*Au total, le traitement des fonctionnaires de la Réunion est majoré de 53% par rapport à celui de leurs homologues de la métropole.*

De plus, les fonctionnaires expatriés touchent une prime d'éloignement correspondant à 12 mois de traitement indiciaire brut pour les trois premières années de service sur place, ce qui porte la sur-rémunération à 78% du traitement de base pour les fonctionnaires expatriés pendant leur trois premières années de résidence dans l'île. Cette indemnité est de plus majorée en fonction de la composition du ménage.

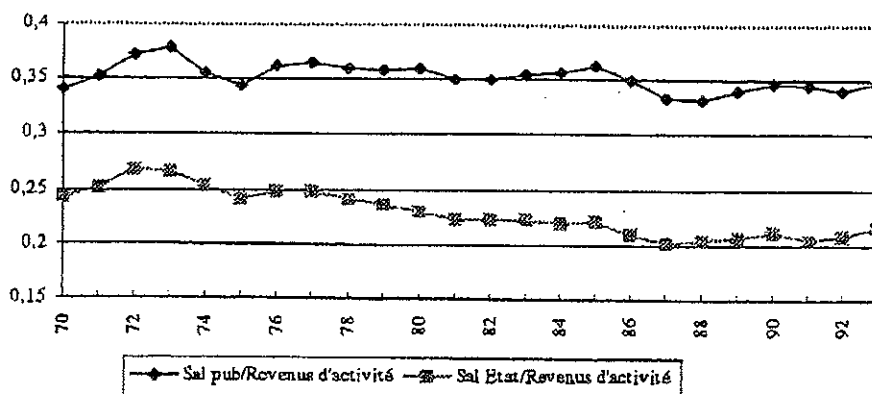
### ***1.2. Eléments statistiques sur le poids des emplois et des rémunérations publiques à la Réunion***

La publication de l'INSEE, 25 ans de comptes dans les DOM, permet de dresser la vue synthétique ci-dessous de l'évolution de la composition du revenu disponible des ménages réunionnais et le poids que représentent les rémunérations publiques.

On note le recul de près de 20 points de la part, dans le revenu disponible des ménages (RDB), des revenus nets du travail (salaires plus l'excédent d'exploitation des entrepreneurs individuels, nets des cotisations sociales), compensée par la hausse à peu près équivalente de la part des prestations sociales (retraites, allocations sociales diverses dont RMI et allocations familiales pour les plus gros postes).



Sur longue période la part des rémunérations publiques, dans le revenu disponible des ménages, n'a que très légèrement décliné ; leur poids dans les revenus d'activité brut a pratiquement stagné. En revanche, la part des revenus d'activité provenant des rémunérations versées aux seuls agents de l'Etat a reculé de 5 points depuis 1970.



Enfin le tableau ci-dessous donne une distribution de l'emploi par qualification et type d'employeur observée à l'enquête emploi 1995, qui relevait 238 844 actifs, chiffre très proche de celui de 1993. L'emploi public y représente 28,4% des salariés et entrepreneurs individuels, alors que les rémunérations publiques représentent 35% des revenus d'activité salariés et non salariés.

	salariés		EI	Chômeurs
	Privé	Public		
Qualifié	54938	31146	22429	42521
Non qualifiés	34051	13012		40747
Total	88989	44158	22429	83268

source : Enquête emploi et DADS 1995

## II. Analyse historique des effets de la sur-rémunération sur l'économie de la Réunion

### II.1. Effets théoriques de la sur-rémunération

Pour mettre en évidence les effets théoriques de la sur-rémunération, on peut se placer dans le cadre d'une petite économie<sup>1</sup> ouverte à deux secteurs, un secteur exposé et un secteur abrité. Le secteur exposé produit des biens et services pour la demande interne et pour les exportations, qui peuvent être concurrencés par l'extérieur contrairement au secteur abrité qui produit des biens ou des services non échangés. Il y a mobilité parfaite des facteurs entre les deux secteurs et entre l'économie décrite et l'extérieur.

L'existence d'une sur-prime dont le financement n'est pas à la charge directe de la Réunion, mais de la métropole, conduit à analyser l'économie de l'île comme celle d'une économie de rente, décrite dans la littérature sur le syndrome hollandais (*dutch disease*).

*A effectif donné, la sur-rémunération des fonctionnaires devrait se traduire par des effets sur l'économie positifs en termes de revenu et négatifs en termes de prix et de salaires.*

La sur-rémunération se traduit d'abord par un effet revenu positif. En effet, elle apparaît comme un soutien important à la demande intérieure. Ce soutien est d'autant plus important que l'économie de l'île est protégée par un système de prélèvement à l'entrée du territoire comme l'octroi de mer.

Dans le cas général, ce soutien de la demande, financé par l'extérieur, va soutenir la demande d'importations, et la demande du bien protégé entraînant une hausse de prix de celui-ci. Cet effet sur les prix va atténuer l'effet revenu précédent surtout si la consommation de biens non échangés est importante.

La sur-rémunération peut, en outre, se diffuser au secteur privé. Elle devrait se traduire par une perte de compétitivité des entreprises, fonction du degré de diffusion du public au privé, mais aussi du fait de l'indexation des salaires privés sur une évolution générale des prix soutenue par celle du secteur abrité. Cet effet compétitivité pèsera d'autant plus que les entreprises sont soumises à une réglementation en matière de salaire minimum indépendante des caractéristiques de l'économie locale, augmentant le coût du travail, notamment vis-à-vis de leurs concurrents proches. Etant donné le taux de protection important existant sur le marché intérieur, cette perte de compétitivité devrait en grande partie se traduire par de plus grandes difficultés à exporter.

*Le financement de cette sur-rémunération par la métropole peut induire des distorsions dans le système productif.*

Sur le marché local, le prix des produits échangés diminue par rapport à celui des produits du secteur abrité. Les facteurs de production, capital et travail, s'orientent alors davantage vers les activités les plus rentables et offrant de meilleurs salaires. Il en résulte une « éviction » de la production du secteur exposé au profit de celle du secteur protégé et donc une appréciation du taux de change réel (le taux de change nominal restant fixé). En particulier, une hypertrophie du secteur tertiaire et une « désindustrialisation » de l'économie pourraient s'opérer. Cette dernière n'est cependant pas forcément observée, une réallocation des ressources au sein du secteur secondaire pouvant se produire : les activités exportatrices ou concurrentes d'importation non protégées étant évincées au profit de production de biens non échangés.

En concurrence monopolistique, la réponse à une demande soutenue financée par l'extérieur peut se traduire par une hausse des prix, via une augmentation des marges. Par exemple, si les travailleurs du secteur abrité consomment une part importante de leur salaire en prestations de tourisme local, l'augmentation de la demande à offre inchangée entraînera une augmentation des prix. Si les sur-primés sont justifiées par un coût de la vie plus élevé à la Réunion, on entre dans un cercle vicieux d'indexation des salaires sur les prix.

<sup>1</sup> On reprend ici pour une grande part le modèle de S. Alam (1982) repris par B. Poirine.



Enfin, la satisfaction d'un même service public pour un coût unitaire plus élevé, mais un coût global donné, se traduit mécaniquement par moins d'effectifs dans la fonction publique. Ainsi, paradoxalement le secteur public n'offre pas autant d'emplois qu'il le pourrait et de plus contribue à augmenter le salaire de réservation des individus. Il contribuerait ainsi à la hausse du chômage local ou à une émigration vers la métropole plus forte, si cette dernière offre des salaires attractifs et si le secteur privé n'est pas en mesure d'absorber la main d'œuvre disponible au salaire souhaité.

## II.2. Les conséquences spécifiques à la théorie de la rente sont-elles visibles à la Réunion?

Afin de vérifier si les effets de l'existence d'une rente, tels qu'ils ont été décrits par la littérature sur le syndrome hollandais, se sont effectivement produits à la Réunion, il faudrait analyser l'évolution de la structure productive de l'île depuis 1950.

En fait, la disponibilité des données ne permet pas de mener une telle analyse inter-temporelle, qui sera donc limitée à la période 1970-1993 pour les données relatives aux comptes nationaux et à la période 1990-1998 pour les prix. Les comparaisons avec la métropole pour des catégories de produits homogènes n'est possible que sur cette époque<sup>2</sup>.

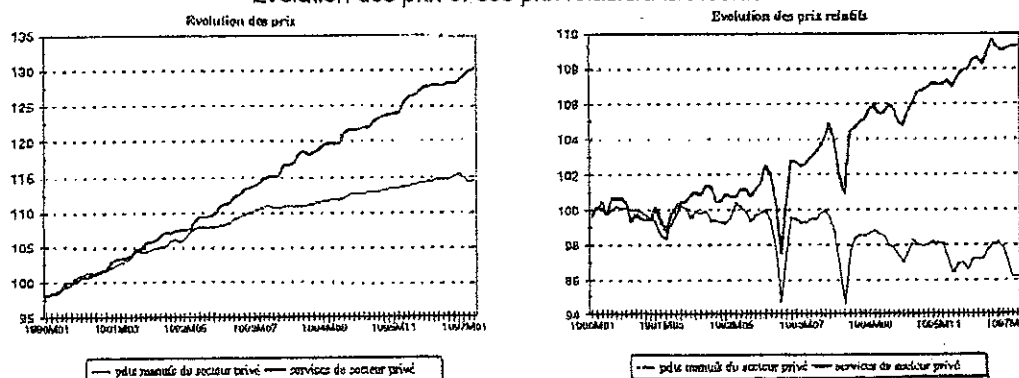
*L'effet de la hausse des prix dans les secteurs protégés et du prix relatif par rapport au secteur exposé serait a priori confirmé.*

On considère que le secteur protégé regroupe le secteur non marchand, les services et le BTP.

L'analyse des indices de prix construits par l'INSEE montre que depuis 1990, le niveau des prix des services du secteur privé a augmenté beaucoup plus rapidement que celui des produits manufacturiers ou autres produits du secteur privé. (cf. graphique ci-dessous)

Une tendance à la hausse des prix relatifs des services du secteur privé semble aussi s'opérer alors que les prix relatifs des produits manufacturiers et des autres produits du secteur privé seraient plutôt orientés à la baisse depuis 1993.

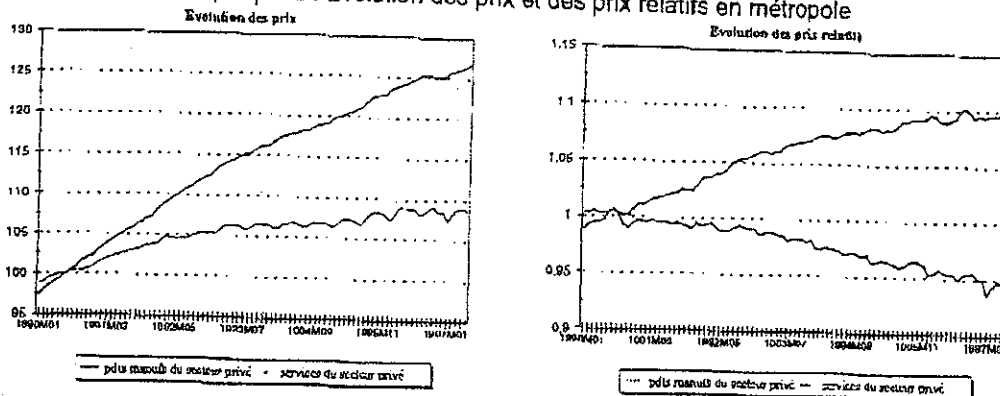
Evolution des prix et des prix relatifs à la Réunion



Il faut noter toutefois que la métropole connaît une évolution similaire sans avoir les particularités d'une économie de rente (cf. graphique ci-dessous). Par ailleurs d'autres facteurs, tels que le rattrapage du SMIC Réunionnais sur le SMIC métropole, ont sans doute eu des effets dans la dynamique des prix.

<sup>2</sup> Dynamique des prix sur l'île de la Réunion- note INSEE 15/G221 de juin 1998

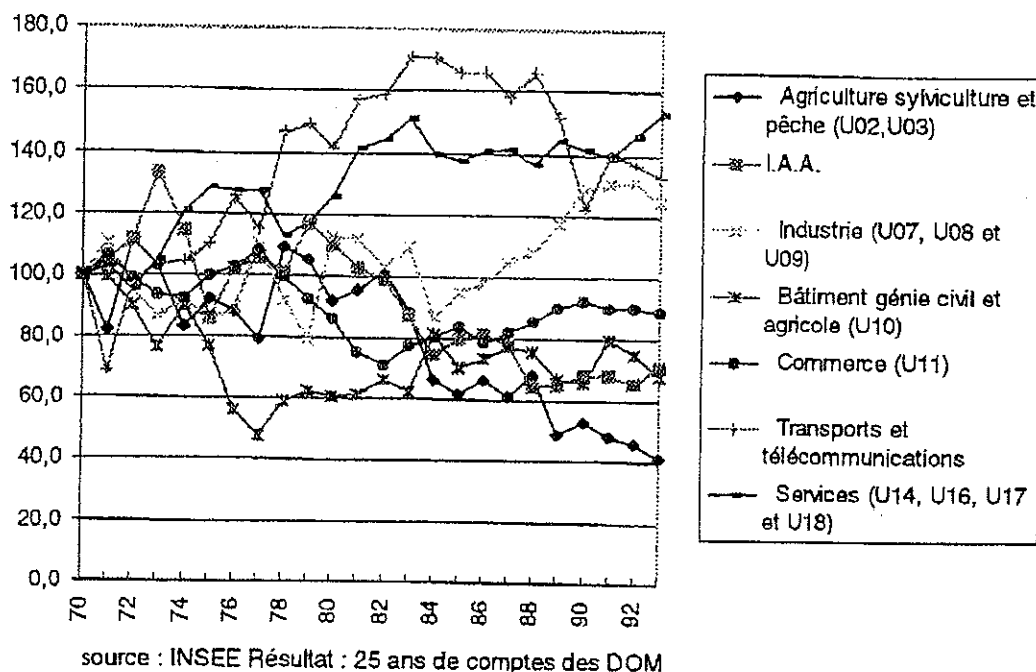
Graphique 2 : Evolution des prix et des prix relatifs en métropole



\* L'évolution de la structure productive ne confirmerait que partiellement les résultats de la théorie de la rente.

On assiste bien à un développement du secteur tertiaire entre 1970 et 1993. La croissance des services est tirée par celle des réparations automobile, hôtel, des services marchands aux entreprises ou aux particuliers (cf. graphique ci-dessous).

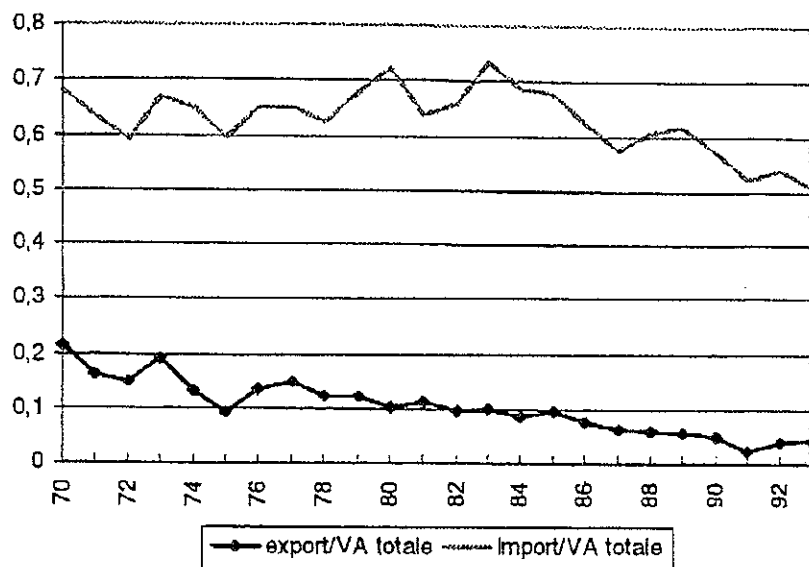
La désindustrialisation annoncée par la théorie de la rente ne semble pas s'être produite (cf. graphique ci-dessous). Au contraire, après une période de stagnation la part de l'industrie dans la production réunionnaise aurait notablement augmenté depuis la fin des années 1980. Cette évolution pourrait s'expliquer par un niveau d'industrialisation très faible au départ.



\* Au niveau global de l'économie réunionnaise, l'éviction des activités consacrées à des biens ou services exportables se serait bien produite.

En 1970, les exportations de biens et de services représentaient environ 21% de la valeur ajoutée marchande en valeur. Entre 1970 et 1993, la part des exportations n'a pas cessé de décroître

atteignant 4% en 1993. Il semblerait donc bien qu'il se soit produit une éviction des activités d'exportation conformément aux conclusions du modèle d'économie de la rente.



Cependant, ce mouvement est surtout imputable à la baisse des exportations de produits alimentaires qui en 1970 représentaient 13,8% du PIB contre seulement 3,4% en 1989 et peut en particulier résulter d'autres facteurs tels que les aléas climatiques (cyclones), l'existence d'une réglementation peu adaptée aux caractéristiques de l'économie, qui en grevant son coût du travail diminue ses performances en matière de commerce international.

Toutefois, malgré cette éviction progressive des activités agricoles, l'île reste encore fortement spécialisée dans la production agricole, en particulier dans le sucre, le rhum et l'alcool et les IAA, lesquels secteurs contribuent encore fortement à la croissance de la production. Parallèlement, le taux de couverture a progressivement décliné, passant de 31% en 1970 à 9% en 1989.

### III.- Simulations de politiques économiques conduisant à réduire l'ampleur des sur-rémunérations

#### III.1. Une représentation schématique des principaux mécanismes macro-économiques à l'oeuvre dans la conduite d'une telle politique

Comme on l'a vu, la sur-rémunération des fonctionnaires peut tout d'abord s'analyser comme une rente extérieure qui exerce un effet revenu et des effets prix distordants sur la structure productive et la distribution des revenus dans l'économie. La cadre retenu s'inspire des analyses du syndrome hollandais (Corden) et des travaux de Poirine sur les petites économies insulaires, et enfin du modèle théorique de l'économie dépendante (Dornbusch, Salter-Swann). On représente l'économie dans un état d'équilibre de long terme caractérisé par une certaine structure des prix relatifs sectoriels, le niveau du chômage, et un taux d'échange avec l'extérieur (niveau général des prix, ou taux de change réel).

La maquette empirique retenue distingue quinze secteurs, deux types de travail : qualifié / non-qualifié et trois types de ménages : les ménages dont le chef est expatrié, ceux dont le chef est qualifié et local, et ceux dont le chef est non-qualifié. Les importations et les exportations sont supposées très imparfaitement substituables à la production intérieure. On se situe sur un horizon de moyen terme, pendant lequel il n'y a pas de réallocation du capital entre les secteurs, le pouvoir d'achat des salaires privés restant fixe aux prix métropolitains. L'investissement privé est fixe en volume, le niveau des prix locaux varie pour réaliser l'égalité entre épargne et investissement, à travers le financement extérieur (non-contraint) ou l'épargne locale des entreprises et des ménages.

La maquette repose sur une matrice de comptabilité sociale élaborée à partir des données disponibles à caractère macro-économique : équilibres ressources-emploi par produits et éléments de TES et de TEE, ou micro-économique : structures de l'emploi et des rémunération par branche (enquête emploi et DADS), structure de l'offre de travail et du revenu des ménages (enquête budget des familles). Il existe toutefois entre ces différentes sources statistiques un certain nombre d'incohérences dont la résorption a constitué une partie non négligeable du travail. Il importe de souligner que les résultats de modélisation dépendent fortement de la structure micro-économique empirique telle qu'elle ressort de la matrice. Par ailleurs, il n'y a pas à la Réunion de travaux sur l'économie non-enregistrée ou informelle qui permettraient de fonder une modélisation plus fidèle de l'offre de travail des ménages. Cette remarque a d'autant plus de poids pour les variantes d'emploi public. Aussi, un travail statistique plus approfondi devrait être poursuivi afin de consolider la quantification des différentes simulations.

Tableau : Principaux Indicateurs macro-économiques (1993)

PIB (millions de francs)	34100
Part du PIB non marchand	27%
Taux de chômage qualifié	28%
Taux de chômage non-qualifié	40%
Importations/PIB	36%
Exportations/PIB	3%
Investissement/PIB	25%

Source : matrice de comptabilité sociale 1993 (DIAL, INSEE, DP)

En augmentant fortement la demande intérieure et donc la pression sur les capacités de production locale, les sur-rémunérations ont pour première conséquence l'augmentation du niveau des prix intérieurs, ce qui défavorise les exportations au bénéfice des productions non-exposées.

Par ailleurs, la distribution de la rente aux ménages favorise les secteurs produisant pour la consommation ainsi que les importations de biens de consommation non produits localement, même si, compte tenu de la prime d'éloignement et de la forte proportion de fonctionnaires dans les ménages qualifiés, elle contribue au niveau élevé de l'épargne.

**Tableau : structure reconstituée du revenu disponible des ménages**

En pourcentages	Expatriés	Qualifiés locaux	Non-qualifiés locaux
Salaires publics	30	20	10
Revenus d'activité privés	29	46	28
Allocation chômage et RMI	3	8	13
Autres transferts	28	21	47
Revenus du patrimoine	12	5	2
Total	100	100	100
Taux d'épargne	25%	17%	12%

Source : matrice de comptabilité sociale 1993 (DIAL, INSEE, DP)

**Tableau : structure de l'offre de travail des ménages**

En pourcentages	Expatriés	Qualifiés locaux	Non-qualifiés locaux
Emploi public qualifié	31	17	3
Emploi public non qualifié	2	3	10
Emploi privé qualifié	44	48	11
Emploi privé non qualifié	6	5	29
Chômeurs qualifiés	8	23	14
Chômeurs non qualifiés	9	7	32
Total	100	100	100

Source : matrice de comptabilité sociale 1993 (DIAL, INSEE, DP)

Les sur-rémunérations sont en effet assez inégalement réparties (voir tableaux ci-dessus). Elles concernent au premier chef des actifs expatriés et secondairement des qualifiés locaux dont les rémunérations de base sont déjà élevées. La répartition actuelle de la rente accroît les inégalités entre ménages expatriés, ménages locaux qualifiés et ménages locaux non qualifiés.

Les sur-rémunérations conduisent donc à une inefficacité dans l'utilisation des ressources et une moindre équité de la distribution des revenus. Cependant, le niveau du chômage (35%) indique aussi que l'économie est très éloignée de sa frontière de production. Dès lors, si les réallocations des facteurs sont limitées à moyen terme, l'effet de revenu des sur-rémunérations l'emporte de très loin sur l'effet de distorsion.

Par exemple, sous les hypothèses de rigidité des salaires réels et d'immobilité du capital qui ont été retenue dans la suite, une baisse générale des salaires publics de 35%, correspondant à peu près à une suppression des sur-rémunérations non justifiables par un niveau général des prix locaux plus élevé, conduirait à une baisse du PIB de l'ordre de 5%, de la consommation d'environ 8% et des prix à la consommation de 1,3%. Le taux de chômage augmenterait de 3 à 4 points suivant les qualifications. En revanche, dans une économie moins rigide (salaires flexibles et capital mobile), l'effet de perte de revenu serait atténué par la dépréciation du taux de change réel : baisse du PIB de 2%, de la consommation de 4%, avec une baisse du niveau des prix de plus de 9% conduisant à une augmentation de 3% des exportations et une diminution de 4% des importations.

Année 1995	Effectifs	Masse salariale (en millions de francs)	Dont majorations	Taux de majoration moyen
Etat (hors défense)	19600	4 410.0	1 492.2	0.34
Collectivités territoriales	4853	905.2	316.8	0.35
Hôpitaux	5012	1 318.6	445.2	0.34
Organismes publics et parapublics	2856	389.0	128.5	0.33
Sécurité sociale	1322	276.5	116.1	0.42
Etablissements médico-sociaux	2106	609.7	163.0	0.27
Sous-total public et parapublic	35749	7 909.0	2 664.8	0.34
Banques	1509	524.1	173.0	0.33
<b>Total</b>	<b>37258</b>	<b>8 433.1</b>	<b>2 837.8</b>	<b>0.34</b>

Etant donné l'impact récessif de l'ajustement des sur-rémunérations, la définition des « politiques d'accompagnement » revêt une importance considérable. A enveloppe budgétaire constante, ces politiques peuvent permettre d'une part, une restructuration de la demande vers des productions ayant un plus fort contenu en emploi local et d'autre part, une redistribution plus équitable du revenu. La maquette utilisée prend en compte ces différents effets en calculant les réallocations de l'emploi qualifié et non-qualifié propres à chaque politique, et en reconstituant le revenu des ménages en fonction de leur offre de travail. Il convient néanmoins de percevoir les limites de ce type de calcul, surtout pour des variantes de politique économique dont les effets sont relativement marginaux.

Premièrement, on suppose qu'il existe deux marchés du travail et deux seulement (travail qualifié et non-qualifié) sur lesquels s'expriment les besoins de main-d'œuvre et les déficits d'emploi (chômage). Les coûts d'ajustement relatifs aux réallocations de l'emploi, qui peuvent être importants à court terme, sont négligés. Les réallocations peuvent par ailleurs conduire à orienter l'emploi vers des secteurs à plus faibles rémunérations (par exemple le Btp), et peuvent donc recouvrir des variations non négligeables du salaire moyen par actif, provenant d'effets d'agrégation.

Par ailleurs, l'offre de travail est supposée fixe par qualification. Or, dans des situations d'ajustement et de restructuration des revenus, il n'est pas inconcevable d'observer des mouvements des salaires de réservation (entre inactivité et activité ou entre qualifications), surtout en présence d'une économie informelle qui n'a pu être intégrée dans la modélisation actuelle. Enfin il n'y a pas non plus de migrations endogènes -la rigidité des salaires réels privés aux prix métropolitains diminue l'absence de propension à émigrer.

De même, le taux d'épargne des ménages est exogène. Or il est également concevable que face à une forte baisse de revenu permanent, le taux d'épargne s'ajuste afin de reconstituer une partie de la perte de niveau de vie enregistrée ex ante. Le taux d'épargne des ménages est néanmoins sensible aux effets de structure. Comme on l'a vu, la baisse des sur-rémunérations touche le revenu disponible des ménages les plus épargnants. Elle se traduit donc par une baisse du taux d'épargne domestique qui doit être compensée par un montant équivalent de financement extérieur, afin de maintenir le niveau d'investissement privé initial. Ainsi, même à enveloppe budgétaire constante, les mesures prises peuvent recouvrir une augmentation du besoin de financement de l'économie locale. Toutefois, dans la mesure où une bonne partie de l'épargne des ménages expatriés était déjà rapatriée en métropole, cette substitution entre épargne domestique et épargne extérieure peut être considérée comme négligeable.

### III.2. Simulations de politiques alternatives

Les simulations présentées ici ne correspondent pas à l'évaluation de politiques en cours de préparation mais essayent simplement de donner un cadre d'analyse quantitatif des effets d'une baisse des sur-rémunérations compensée par d'autres mesures de dépenses publiques de manière à ne pas affecter le transfert de l'Etat vis à vis de l'île.

Les mesures suivantes sont présentées comme éléments de cadrage :

- a - suppression de la prime d'éloignement sans compensation,
- b - hausse de l'investissement public pour un montant égal à la masse des primes d'éloignement
- c - suppression de la prime d'éloignement compensée par une hausse de l'investissement public
- d - baisse de la masse des sur-rémunérations pour une masse équivalente à celle des seules primes d'éloignement, compensée par une hausse équivalente de l'investissement public,
- e - suppression de la prime d'éloignement compensée par l'embauche de fonctionnaires locaux, qualifiés ou non qualifiés.

*Toutes ces variantes sont traitées dans un cadre statique qui permet d'apprécier l'ampleur des déplacements de l'équilibre économique à attendre, mais ne peut retracer les effets des délais d'ajustement vers un nouvel équilibre, considérations qui seraient à prendre en compte dans la mise en oeuvre effective de différentes politiques économiques.*

	a	b	c	d	e
Suppression prime d'éloignement	oui	non	oui	non	oui
Baisse des sur-rémunérations	non	non	non	oui	non
Hausse de l'investissement public	non	oui	oui	oui	non
Hausse de l'emploi public	non	non	non	non	oui

*a - suppression de la prime d'éloignement sans compensation :*

On suppose que la rémunération des expatriés est réduite de 25%, ce qui est un majorant de la mesure qui ne porterait en fait que sur le traitement de base hors cotisation employeur. Cette variante n'est présentée qu'à titre analytique, de façon à commenter les principaux mécanismes à l'œuvre et leur ampleur au vu des structures de l'économie de la Réunion.

Dans cette variante l'investissement public est fixé en volume, l'économie de dépense n'est pas recyclée par l'ensemble des administrations publiques ; de ce fait elle a un effet déflationniste puisqu'à la fois le PIB et le niveau général des prix baisseraient, les prix étant plus modérément affectés que les volumes.

Ainsi le PIB baisserait d'environ 1%, la consommation des ménages de 1,5% et les prix à la consommation de 0,2%. Le taux de chômage augmenterait affectant plus les qualifiés (+0,8 point) que les non qualifiés (+0,6 point).

Initiée par la baisse de la consommation des expatriés (leur taux d'épargne est supposé constant), la baisse de PIB conduit à une baisse sensible des revenus d'activité des autres catégories de ménages, dont l'effet sur le revenu disponible est atténué par la hausse des allocations chômage et du RMI. Au total, la baisse globale de la consommation serait quasi exclusivement imputable aux ménages expatriés (avec une baisse de 8%), celle des ménages locaux étant très peu affectée pour les qualifiés et pas du tout pour les non qualifiés.

Enfin, l'amélioration de l'épargne de l'ensemble des administrations publiques est légèrement inférieure à l'économie introduite *ex-ante* du fait des pertes de recettes d'impôts induites par la récession : pertes d'IR, d'IS et de TVA (pour un montant de l'ordre d'un dixième de la baisse initiale de dépense), pertes relativement limitées d'octroi de mer pour les collectivités locales du fait de la baisse des importations en volumes (environ -1% comme le PIB).

Il convient de remarquer que si face à cette baisse de rémunération les nouveaux expatriés maintenaient un niveau de consommation voisin de leurs prédécesseurs (ce qui revient à supposer une baisse de leur taux d'épargne), l'économie ne subirait aucun choc. Le lissage de la consommation signifierait simplement une perte définitive d'épargne et de revenu permanent pour les nouveaux expatriés par rapport à leurs prédécesseurs.

#### *b - hausse de l'investissement public pour un montant égal à la masse des primes d'éloignement*

Il en résulterait une hausse du PIB d'environ un point, de la consommation pour 0,3 point et des prix pour 0,2 point. Le taux de chômage baisserait d'un point pour les qualifiés et de 0,6 point pour les non qualifiés du fait des structures d'emploi sectorielles associées à la composition de la FBCF publique. Le pouvoir d'achat des revenus d'activité augmenterait dans les mêmes proportions (+1%) pour les ménages locaux qualifiés ou non qualifiés, notamment du fait de la concentration d'entrepreneurs individuels dans le secteur du BTP.

#### *c - suppression de la prime d'éloignement compensée par une hausse de l'investissement public :*

Une telle mesure dont les effets *ex-ante* sont équilibrés conduirait cependant à un accroissement du PIB (certes modéré +0,3%), à une baisse des taux de chômage plus marquée pour les qualifiés que pour les non qualifiés et une quasi stabilité des prix. La composition de la demande serait modifiée avec une baisse de la consommation des ménages (-1,1%) entièrement imputable aux expatriés et une hausse soutenue de l'investissement public (+17,6%).

Les administrations seraient légèrement gagnantes dans une telle circonstance : le supplément de croissance apportant plus de recettes à l'Etat malgré la baisse de l'IR, la hausse des importations générant une hausse modérée de l'octroi de mer, enfin la baisse du chômage permettant une économie de prestation.

Une telle mesure aurait avant tout pour avantage d'opérer une redistribution de pouvoir d'achat entre ménages expatriés et locaux au profit de ces derniers. On n'a pas fait ici d'hypothèse sur le caractère spécifique de l'investissement public réalisé. Le dédier particulièrement au logement social augmenterait le bien-être des ménages locaux.



L'ampleur du surcroît de FBCF publique libérée par l'économie de salaires publics est probablement forte au regard de la capacité de réponse instantanée de l'offre locale. Aussi une telle mesure, tant par son impact sur les revenus des expatriés que par la capacité de réponse de l'économie à un supplément d'investissement public, devrait être mise en œuvre de façon étalée, par exemple dans un délai de trois à quatre années.

*d - baisse de la masse des sur-rémunérations pour une masse équivalente à celle des seules primes d'éloignement, compensée par une hausse équivalente de l'investissement public :*

On s'intéresse ici à une mesure du même type que celle étudiée ci-dessus et portant notamment sur les mêmes masses de salaires économisés et de FBCF supplémentaire « ex-ante ». La différence provient du fait que cette fois-ci l'économie de salaire est uniformément répartie sur le salaire par tête des agents publics qu'ils soient locaux ou expatriés.

L'effet sur le PIB reste positif mais un peu plus faible que dans le cas précédent et la consommation des ménages est légèrement plus déprimée, car cette fois-ci le pouvoir d'achat du revenu disponible de toutes les catégories de ménages est affectés au départ. Les ménages locaux non qualifiés seraient les moins affectés par une mesure de ce type, même si, contrairement au cas précédent, ils enregistreraient ici une baisse concomitante de leurs revenus d'activité et de leurs allocations chômage.

*e - suppression de la prime d'éloignement compensée par l'embauche de fonctionnaires locaux, qualifiés ou non qualifiés.*

On simule ici le cas où les collectivités locales réunionnaises décideraient d'utiliser le transfert en provenance de l'Etat sous la forme d'une hausse du nombre de leurs employés - en supposant évidemment qu'il existe dans les collectivités territoriales des tâches non couvertes qui pourraient justifier des embauches supplémentaires - au lieu de procéder à un supplément d'investissement.

Ces nouvelles embauches provoquent une économie de transferts sociaux (allocations et RMI) qui est recyclée. Par ailleurs, la hausse de l'emploi et des services publics afférents entraîne une augmentation complémentaire des dépenses de fonctionnement des administrations, si bien qu'à enveloppe budgétaire fixée, il ne s'agit pas seulement d'un transfert entre salaires et emplois publics.

L'effet de stimulation de l'économie serait en apparence plus fort que dans le cas précédent et ce d'autant plus que l'emploi supplémentaire porterait sur des non qualifiés. Cependant seule l'évolution du PIB marchand est à prendre en compte et celui-ci varierait peu. En effet alors que cette fois-ci l'investissement est supposé inchangé, la redistribution du revenu entre expatriés (dont le revenu par tête baisse) et salariés publics locaux, moins bien payés mais dont le nombre augmenterait, a pour effet de laisser également la consommation quasi inchangée.

#### **Bibliographie théorique :**

- Corden M. J.-P. Neary (1982), Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy, *Economic Journal*, 92, décembre, p.825-848
- Poirine B. (1993), Le développement par la rente dans les petites économies insulaires, *Revue Economique*,
- Cook P., C. Kirkpatrick (1998), Labor Market Adjustment in Small Open Economies : The Case of Micronesia, *World Development*, Vol. 26, No. 5, pp. 845-855

**TABLEAU RECAPITULATIF DES RESULTATS DES PRINCIPALES SIMULATIONS**  
Tous les résultats sont exprimés en écart par rapport à l'équilibre de référence

	n°1	n°2
<b>DECOMPOSITION DU PIB (en %)</b>		
PIB	99.12	101.07
Consommation des ménages	98.54	100.33
FBCF des entreprises	100	100
FBCF publique	100	115.5
Exportations	98.86	100.69
Importations	98.96	101.42
<b>PRIX (en %)</b>		
Indice de prix	99.76	100.19
Prix du PIB	97.79	100.22
<b>BUDGET PUBLIC (variation en niveau)</b>		
Budget total de l'Etat	-349.92	+142.53
Impôt sur le revenu	-31.79	+10.27
Impôt sur les sociétés	-9.54	+8.98
Impôts indirects sur la production intérieure	-19.73	+39.16
Droits de douane et octroi de mer	-11.81	+14.91
Cotisations sociales employeurs	-179.13	+44.76
Cotisations sociales salariés	-97.92	+24.45
Masse salariale publique	-670.68	0.00
Dépenses de fonctionnement	-2.6	+2.62
Allocations chômage	+65.37	-83.01
<b>REVENUS ET EMPLOI</b>		
Taux de chômage qualifié (en points)	+0.77	-1.02
Taux de chômage non qualifié (en points)	+0.58	-0.61
<b>Revenus d'activité (en %)</b>		
Ménages locaux non qualifiés	99.12	101.06
Ménages locaux qualifiés	99.16	101.11
Ménages expatriés	86.63	100.71
<b>Revenus du chômage (en %)</b>		
Ménages locaux non qualifiés	102.19	97.44
Ménages locaux qualifiés	102.79	96.51
Ménages expatriés	102.48	96.98
<b>Revenu total des ménages (en %)</b>		
Ménages locaux non qualifiés	100.04	100
Ménages locaux qualifiés	99.64	100.5
Ménages expatriés	92.15	100.42
<b>CONSOMMATION ET BIEN ETRE</b>		
<b>Consommation totale (en %)</b>		
Ménages locaux non qualifiés	100.04	100
Ménages locaux qualifiés	99.63	100.51
Ménages expatriés	92.02	100.43
<b>Bien être</b>		
Ménages locaux non qualifiés	100.06	100.02
Ménages locaux qualifiés	99.27	101.01
Ménages expatriés	84.25	100.87

**Simulation n°1 :** Suppression de la prime d'éloignement sans compensation.

**Simulation n°2 :** Hausse de l'investissement public pour un montant égal à la masse des primes d'éloignement.

**TABEAU RECAPITULATIF DES RESULTATS DES PRINCIPALES SIMULATIONS**  
Tous les résultats sont exprimés en écart par rapport à l'équilibre de référence

<b>DECOMPOSITION DU PIB (en %)</b>	<b>n°3</b>	<b>n°4</b>
<b>PIB</b>		
Consommation des ménages	100.34	100.2
FBCF des entreprises	98.91	98.78
FBCF publique	100	100
Exportations	117.62	116.63
Importations	99.64	99.52
	100.57	100.39
<b>PRIX (en %)</b>		
Indice de prix		
Prix du PIB	99.97	99.94
	98.07	98.03
<b>BUDGET PUBLIC (variation en niveau)</b>		
Budget total de l'Etat	-187.95	-208.22
Impôt sur le revenu	-20.13	-23.98
Impôt sur les sociétés	+0.66	-0.61
Impôts indirects sur la production intérieure	+24.78	+20.33
Droits de douane et octroi de mer	+5.15	+3.31
Cotisations sociales employeurs	-128.27	-134.01
Cotisations sociales salariés	-70.14	-73.26
Masse salariale publique		
Dépenses de fonctionnement	-670.68	-670.64
Allocations chômage	+0.4	-0.00684
	-28.96	-19.33
<b>REVENUS ET EMPLOI</b>		
Taux de chômage qualifié (en points)	-0.39	-0.27
Taux de chômage non qualifié (en points)	-0.11	-0.04
<b>Revenus d'activité (en %)</b>		
Ménages locaux non qualifiés	100.33	98.31
Ménages locaux qualifiés	100.43	98.14
Ménages expatriés	87.47	96.51
<b>Revenus du chômage (en %)</b>		
Ménages locaux non qualifiés	99.26	99.56
Ménages locaux qualifiés	98.81	99.21
Ménages expatriés	99.04	99.39
<b>Revenu total des ménages (en %)</b>		
Ménages locaux non qualifiés	100.04	99.33
Ménages locaux qualifiés	100.21	98.72
Ménages expatriés	92.65	97.94
<b>CONSOMMATION ET BIEN ETRE</b>		
<b>Consommation totale (en %)</b>		
Ménages locaux non qualifiés	100.04	99.33
Ménages locaux qualifiés	100.21	98.69
Ménages expatriés	92.52	97.91
<b>Bien être</b>		
Ménages locaux non qualifiés	100.07	98.64
Ménages locaux qualifiés	100.42	97.38
Ménages expatriés	85.07	95.83

**Simulation n°3 :** Suppression de la prime d'éloignement compensée par une hausse de l'investissement public.

**Simulation n°4 :** Baisse de la masse des sur-rémunérations pour une masse équivalente à celle des seules primes d'éloignement, compensée par une hausse équivalente de l'investissement public.

**TABIEAU RECAPITULATIF DES RESULTATS DES PRINCIPALES SIMULATIONS**  
Tous les résultats sont exprimés en écart par rapport à l'équilibre de référence

<b>DECOMPOSITION DU PIB (en %)</b>	<b>n°5</b>	<b>n°6</b>
PIB		
Consommation des ménages	102.62	103.07
FBCF des entreprises	99.9	99.99
FBCF publique	100	100
Exportations	100	100
Importations	100.04	100.24
	100.19	100.35
<b>PRIX (en %)</b>		
Indice de prix		
Prix du PIB	100.04	100.05
	97.93	98.11
<b>BUDGET PUBLIC (variation en niveau)</b>		
Budget total de l'Etat		
Impôt sur le revenu	+52.66	+113.09
Impôt sur les sociétés	+1.79	-5.76
Impôts indirects sur la production intérieure	+1.5	+2.23
Droits de douane et octroi de mer	+3.93	+5.21
Cotisations sociales employeurs	+1.91	+3.67
Cotisations sociales salariés	+28.14	+69.78
	+15.39	+37.97
Masses salariales publiques		
Dépenses de fonctionnement	+105.7	+291.67
Allocations chômage	+101.01	+116.63
	-155.03	-296.44
<b>REVENUS ET EMPLOI</b>		
Taux de chômage qualifié (en points)	-2.24	-0.17
Taux de chômage non qualifié (en points)	-0.07	-13.3
<b>Revenus d'activité (en %)</b>		
Ménages locaux non qualifiés	101.43	112.23
Ménages locaux qualifiés	103.06	101.57
Ménages expatriés	91.15	87.97
<b>Revenus du chômage (en %)</b>		
Ménages locaux non qualifiés	96.21	84.27
Ménages locaux qualifiés	93.06	95.6
Ménages expatriés	94.65	89.86
<b>Revenu total des ménages (en %)</b>		
Ménages locaux non qualifiés	100.02	102.47
Ménages locaux qualifiés	101.49	100.71
Ménages expatriés	94.64	92.62
<b>CONSOMMATION ET BIEN ETRE</b>		
<b>Consommation totale (en %)</b>		
Ménages locaux non qualifiés	100.02	102.49
Ménages locaux qualifiés	101.53	100.73
Ménages expatriés	94.55	92.5
<b>Bien être</b>		
Ménages locaux non qualifiés	100.04	104.98
Ménages locaux qualifiés	103.05	101.46
Ménages expatriés	89.11	85.01

**Simulation n°5 :** Suppression de la prime d'éloignement compensée par l'embauche de fonctionnaires locaux qualifiés.

**Simulation n°6 :** Suppression de la prime d'éloignement compensée par l'embauche de fonctionnaires locaux non qualifiés.

## REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES

Texte adopté par la Conférence Intergouvernementale

### Nouvel article 299-2

"Les dispositions du Traité instituant la Communauté européenne sont applicables aux départements français d'outre mer, aux Açores, Madère et aux Iles Canaries.

Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des Iles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, adopte des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes.

Le Conseil, en adoptant les mesures visées à l'alinéa précédent, tient compte des domaines tels que les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et de biens de consommation de première nécessité, les aides d'Etat et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux communautaires.

Le Conseil adopte les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et des contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes".



## A L'OUTRE-MER

Paris, le 30 avril 1998

## COMMUNIQUE DE PRESSE

La Cour de Justice des Communautés européennes vient de rendre son deuxième arrêt concernant le nouveau régime de l'octroi de mer dans les départements d'outre-mer.

L'octroi de mer est une fiscalité très ancienne outre-mer qui, à l'origine, frappait toutes les marchandises entrant dans chaque département d'outre-mer.

A la suite de la décision du Conseil de l'Union européenne du 22 décembre 1989, l'octroi de mer a été réformé pour le rendre conforme au droit communautaire. La taxation a été étendue aux productions locales, avec possibilité d'exonération en vue de promouvoir le développement économique et social régional.

Dans un premier arrêt du 19 février 1998, la Cour avait posé le principe selon lequel l'article 227-2 du traité permet un traitement fiscal particulier au profit des départements d'outre-mer et avait confirmé le principe de l'octroi de mer.

Elle avait également indiqué que la décision du Conseil du 22 décembre 1989 exclue toutes exonérations d'ordre général ou systématiques mais n'autorise que des exonérations nécessaires, proportionnelles, précisément déterminées.

Dans sa décision de ce jour, la Cour a confirmé en tout point son précédent arrêt et laisse au juge national le soin de statuer sur la conformité de la loi à la décision du Conseil en fonction des critères qu'elle a énoncés.

Il appartient désormais aux autorités françaises d'examiner, en concertation avec les élus des départements d'outre-mer, les mesures qu'il conviendra de prendre afin de mettre en conformité le droit français ainsi que les délibérations des conseils régionaux avec le droit communautaire.

Contact presse :

- M. Frédéric VEAU ☎ 01 53 69 27 81

27, rue Oudinot - 75358 PARIS 07 SP - Tél. 01 53 69 20 00

Minitel : 3615 OUTREMER - Internet : <http://www.outre-mer.gouv.fr>