

N° 60

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XXII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Bernard PARMANTIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, secrétaires ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Romi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Splingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) ; 450 et annexes, 470 (annexe 10), 474 (tome VI), 475 (tome IV) et in-8°, 57.
Sénat : 57 et 58 annexe 8 (1981-1982)

Loi de finances. — Départements d'Outre-Mer.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. LA SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE DES D.O.M.	6
A. Situation générale	6
B. La Guadeloupe	9
C. La Martinique	10
D. La Guyane	11
E. La Réunion	12
F. Saint Pierre et Miquelon	15
G. La collectivité territoriale de Mayotte	16
II. LE DEVELOPPEMENT ET LA SOLIDARITE	18
A. La recherche	18
B. Les ressources maritimes	21
1. La Guadeloupe	21
2. La Martinique	22
3. La Guyane	23
4. La Réunion	24
5. Saint Pierre et Miquelon	25
6. La collectivité territoriale de Mayotte	27
C. L'habitat	27
EXAMEN EN COMMISSION	32

MESDAMES, MESSIEURS,

L'examen de la situation des Départements d'Outre-Mer est particulièrement intéressante à faire au moment où grâce au projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, les collectivités locales vont recevoir des responsabilités plus importantes. La solidarité de la Nation doit continuer à s'exercer à l'égard de ces départements défavorisés. **Il faut cependant s'efforcer d'abandonner un système fondé sur l'assistance et promouvoir le développement économique et social de ces régions.**

Le projet de budget du Secrétariat d'Etat chargé des Départements d'Outre-Mer et des Territoires d'Outre-mer ne traduit, comme les années précédentes, qu'une faible partie des actions engagées par l'Etat dans les départements.

Les dotations à la section commune qui regroupe les crédits affectés aux moyens des services progressent de 319 millions de francs en 1981 à 357 millions de francs en 1982 (+ 12 %).

Les crédits de la section D.O.M. du Titre IV augmentent de 18 % (130 millions de francs en 1982). Cet accroissement est en grande partie consacré aux nouveaux moyens accordés au Bureau pour le Développement des Migrations Intéressant les Départements d'Outre-Mer (B.U.M.I.D.O.M.). En ce qui concerne les dépenses d'investissement, les autorisations de programme s'accroissent de 14 % (319 millions de francs en 1982) et les crédits de paiement de 6 % (302 millions de francs). En ce qui concerne les subventions au Fonds d'Investissement des Départements d'Outre-Mer (F.I.D.O.M.), les autorisations de programme sont en augmentation de 12 % (267 millions de francs en 1982) et les crédits de paiement progressent de 18,7 % (246 millions de francs en 1982) ; la section départementale qui est entièrement décentralisée progresse fortement (133 millions de francs en autorisations de programme, soit + 20 %)

L'ensemble des dépenses ordinaires et des crédits de paiement du Secrétariat d'Etat consacrés aux D.O.M. atteindra en 1982 512 millions de francs (+ 9,1 %).

Pendant, comme l'indique le tableau ci-après, ces crédits ne représentent qu'une faible part du total des actions engagées par l'Etat dans ces départements.

11,6 milliards de francs (+ 19,6 %) de dépenses civiles seront consacrés en 1982 aux départements d'Outre-Mer. Certains ministères accroissent fortement leurs actions : le Ministère de la Culture et de la Communication (+ 64 %), le Ministère de la Mer (+ 41 %), le Ministère de l'Urbanisme et du Logement (+ 34 %), le Ministère de la Solidarité nationale (+ 32,5 %). On peut par contre regretter que les Ministères de l'Agriculture (+ 15 %), des Postes et des Télécommunications (+ 15 %), de l'Industrie (+ 13 %) et des Transports (+ 0 %) n'aient pas davantage participé au nécessaire effort en faveur des D.O.M.. Après une description de la situation économique des Départements d'Outre-Mer, votre rapporteur souhaite cette année réfléchir sur les grands axes d'une nouvelle politique qui permettrait à ces collectivités de bénéficier de la solidarité nationale et de réaliser un réel développement économique et social.

RECAPITULATION GENERALE DES CREDITS AFFECTES AUX DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

(en millions de francs)

	1981			1982		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles						
Agriculture.....	0,803	231,946	232,749	0,503	268,430	268,933
Anciens combattants.....	"	40,531	40,531	"	44,039	44,039
Commerce et artisanat.....	"	5,165	5,165	"	3,725	3,725
Culture et communication.....	1,420	5,119	6,539	3,076	7,664	10,740
Départements d'outre-mer.....	9,623	469,794	479,417	12,420	499,735	512,155
Économie et finances :						
I. Charges communes.....	"	430,755	430,755	"	586,156	586,156
II. Services économiques et financiers.....	1,498	27,848	29,346	1,714	50,613	52,327
III. Budget.....	"	343,632	343,632	"	399,677	399,677
Éducation nationale :						
I. Enseignement scolaire.....	"	3,841,013	3,841,013	"	4,287,521	4,287,521
II. Enseignement universitaire.....	"	80,476	80,476	"	84,924	84,924
Environnement.....						
Industrie.....	"	6,882	6,882	"	0,402	0,402
Intérieur et décentralisation.....	2,358	235,169	237,527	3,233	271,222	274,455
Justice.....	"	162,557	162,557	"	172,893	172,893
Mer.....	0,329	140,929	141,258	0,338	199,359	199,697
Postes et télécommunications.....	5,841	863,590	869,431	6,570	998,953	1,005,523
Recherche et technologie.....	"	"	"	"	21,310	21,310
Services généraux du Premier ministre.....	"	28,700	28,700	"	34,440	34,440
Solidarité nationale :						
I. Section commune.....	"	1,350	1,350	"	1,350	1,350
II. Santé et solidarité nationale.....	"	1,868,310	1,868,310	"	2,319,611	2,319,611
III. Travail.....	"	242,989	242,989	"	479,088	479,088
Temps libre.....	0,338	13,764	14,102	0,330	14,382	14,712
Transports :						
I. Aviation civile.....	3,759	118,168	121,927	4,168	123,538	127,706
II. Transports intérieurs.....	"	74,544	74,544	"	68,760	68,760
Urbanisme et logement.....	1,120	463,631	464,751	1,547	623,625	625,172
Totaux.....	27,089	9.686,862	9.713,951	33,840	11.569,144	11.603,043
II. Dépenses militaires						
Départements d'outre-mer.....	"	147,410	147,410	"	166,449	166,449
Défense :						
Section commune.....	"	107,143	107,143	"	118,270	118,270
Section gendarmerie.....	"	346,400	346,400	"	405,363	405,363
Section air.....	"	70,816	70,816	"	78,345	78,345
Section forces terrestres.....	9,772	411,366	421,138	9,772	454,992	464,764
Section marine.....	"	112,660	112,660	"	128,173	128,173
Service des essences.....	"	0,488	0,488	"	0,733	0,733
Totaux (II).....	9,772	1.196,283	1.206,055	9,772	1.352,325	1.362,097
Totaux généraux.....	36,861	10.883,145	10.920,006	(1) 43,671	12.921,469	(2) 12.965,140

(1) Non compris la dotation globale de fonctionnement : 909,863 MF.

(2) Non compris la dotation globale de fonctionnement : 1.055,00 MF.

I. - LA SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIAL DES D.O.M.

A. SITUATION GENERALE

La politique suivie par les précédents Gouvernements était présentée comme tendant à réaliser, après la départementalisation politique et administrative, la départementalisation économique et sociale.

A cet objectif répondaient l'effort d'équipements publics assuré par l'Etat grâce aux dotations du F.I.D.O.M. notamment, la recherche d'une consolidation de la production agricole par le développement de la canne à sucre à la Réunion, et de la banane en Martinique et en Guadeloupe, l'exploitation de la forêt en Guyane et le désir de promouvoir sur place les productions locales. Diverses mesures avaient été prises en vue de favoriser la création d'emplois dans le secteur secondaire et une certaine industrialisation : création de zones industrielles et artisanales, aides à la création d'entreprises, etc.

Les résultats de cette politique ne sont pas à la hauteur de ses ambitions. Certes, l'économie des Départements d'Outre-Mer souffre de handicaps importants : legs de la période coloniale, problèmes démographiques difficiles, faiblesse des ressources propres en énergie et en matières premières, formation insuffisante des hommes, étroitesse des marchés, fragilité due aux cyclones etc.

Il demeure que l'économie des Départements d'Outre-Mer conserve un caractère artificiel puisqu'elle repose essentiellement sur les transferts effectués depuis la métropole et que le secteur tertiaire est hypertrophié, alors que le secteur secondaire stagne et que le secteur primaire même s'il se modernise ne peut plus être le pôle unique autour duquel s'organise l'économie de ces départements. **« Economie de marchands plutôt qu'économie de productions »** l'économie des Départements d'Outre-Mer souffre d'être obérée par les rentes de situation dont bénéficient certains et de n'être pas principalement orientée vers le développement réel par la création notamment de pôles d'activités insulaires. Par ailleurs, pèse sur elle le poids de l'échec d'opérations lancées depuis Paris sans préparation approfondie et sans le concours des responsables locaux, (plan de développement de l'élevage à la Réunion, plan vert à la Guyane).

L'agriculture fondée sur les grandes cultures d'exportation a été engagée dans un processus de modernisation, qui se traduit par une diminution inéluctable des emplois dans ce secteur, la création de nouveaux emplois agricoles ne pouvant provenir que de l'implantation effective de nouvelles activités agricoles (élevage, forêt, fruits et légumes) permettant de diversifier l'agriculture et visant à satisfaire la consommation locale, puis l'exportation.

L'industrialisation dans les D.O.M. a fortement progressé, puisque le montant des investissements industriels primés au cours de la période 1976-1980 du VII^e Plan a atteint 783 millions de francs contre 162 millions de francs au cours de la période 1970-1975 du VI^e Plan. Cependant, les résultats en termes d'emplois sont nettement insuffisants, puisque les emplois créés s'élèvent entre 500 à 1 000 par an, chiffres à rapprocher des 2 500 emplois supprimés chaque année dans l'agriculture ou des 30 000 jeunes arrivant chaque année à l'âge d'activité.

L'artisanat, de son côté, n'a pas contribué suffisamment à la création d'emplois, faute d'un développement des structures professionnelles et de la mise en place d'actions de formations visant à former des chefs d'entreprises dynamiques et modernes.

L'activité de la pêche reste limitée, puisque les D.O.M. ne satisfont pas leurs besoins en produits frais, tandis que la création récente d'une zone économique maritime autour des D.O.M.-T.O.M., ouvre de nouvelles perspectives.

Les expérimentations aquacoles entreprises ces dernières années dans tous les D.O.M.-T.O.M. appellent aujourd'hui un plan d'ensemble visant à faire déboucher ce secteur sur des exploitations commerciales rentables, visant à la satisfaction des besoins locaux et l'exportation.

Enfin les D.O.M.-T.O.M. constituent un champ privilégié pour la recherche en milieu tropical et en particulier pour le développement des énergies nouvelles et renouvelables.

Malgré la croissance des revenus, le produit intérieur brut (P.I.B.) par habitant dans les D.O.M. - T.O.M. est encore aujourd'hui nettement inférieur à celui de la métropole : en 1980 il était d'environ 21 000 francs par habitant, soit 40 % du revenu métropolitain (52 000 F).

Par ailleurs, l'augmentation du P.I.B. et des revenus dans les D.O.M. est désormais assurée en quasi totalité par la métropole et la C.E.E., sous forme de soutien au prix du sucre et de la banane par les organisations nationales et communautaires de marché, mais aussi -et surtout- grâce aux dépenses publiques qui représentaient 9 000 francs par habitant en 1980.

Le problème sous-jacent à toute réflexion sur l'économie des D.O.M. est évidemment celui du *chômage structurel* qui sévit depuis l'après-guerre et qui ne cesse de s'amplifier.

L'évolution de l'emploi et du chômage dans les D.O.M. insulaires depuis 25 ans montre que :

- le taux de chômage n'a cessé de croître : il est passé de 13,3 % en 1967 à 20 % en 1974 ; il peut être estimé à environ 30 % en 1980 et pourrait atteindre environ 35 % en 1985.

– Le nombre total des emplois est resté pratiquement le même depuis 1954 (environ 275 000 emplois), les pertes d'emploi dans les activités traditionnelles (agriculture, artisanat, B.T.P.) ayant été compensées par la création d'emplois dans le commerce et l'administration.

– Une baisse de la pression sur le marché de l'emploi n'interviendra qu'à partir des années 1990-1995, période à partir de laquelle des générations moins nombreuses arriveront à l'âge d'activité.

En effet, l'explosion démographique de l'après-guerre est pratiquement jugulée, dans la mesure où la natalité a fortement baissé dans les D.O.M.. Le renversement des tendances démographiques s'est manifesté d'abord aux Antilles, où la population diminue depuis le début des années 1970 pour atteindre aujourd'hui environ 300 000 habitants par département ; il se produit plus tardivement à la Réunion, où la population plafonne actuellement à environ 500 000 habitants.

Cette déflation démographique dans les D.O.M. insulaires est due d'une part à une baisse de la fécondité des femmes et d'autre part à la migration qui exerce une ponction sur les couches fécondes.

De son côté, la migration aidée, qui a atteint le rythme de 10 000 par an ces dernières années, reste insuffisante eu égard à l'apparition d'une migration parallèle et spontanée et à la persistance d'un chômage croissant sur place. Il n'est d'ailleurs pas possible de considérer que la migration est une solution satisfaisante au problème du chômage.

Sur le plan social, malgré un effort pour étendre aux Départements d'Outre-Mer les mesures sociales prises pour la métropole, il demeure que la couverture sociale dont bénéficient nos compatriotes reste moindre que celle des métropolitains. Les conditions mises à l'attribution de certaines prestations sont plus strictes outre-mer, ce qui est le cas avec l'exigence du critère d'activité. Par ailleurs, le montant des prestations est inférieur. Enfin la structure particulière de l'emploi et la situation sociale aboutissent à faire des habitants des Départements d'Outre-Mer des assistés relevant de l'aide sociale alors qu'en métropole ils bénéficieraient de la sécurité sociale. Au total, et même sur le plan sanitaire et social des progrès ont été réalisés. Il demeure que la situation est caractérisée par les différences extrêmes de revenus et de niveaux de vie et la perpétuation d'inégalités choquantes.

Il faut que la nouvelle politique s'efforce de promouvoir dans les D.O.M. comme sur l'ensemble du territoire national une authentique décentralisation en prenant en considération les données spécifiques de ces départements par rapport aux départements métropolitains, à savoir leur éloignement, leur isolement, leurs structures économiques déséquilibrées, leur identité culturelle originale. Cette décentralisation doit donner aux élus de nouvelles responsabilités et leur permettre de participer pleinement au développement de leur île, notamment, par la promotion de cadres locaux dans tous les secteurs d'activité et à tous les niveaux de responsabilités. Elle permettra également de préserver l'identité culturelle de ces départements.

Par ailleurs, il faut poursuivre et accentuer l'effort de rattrapage afin que le niveau et les conditions de vie dans ces départements soient similaires à ceux de métropole. Cela implique la poursuite de l'effort financier, mais aussi une orientation marquée vers le développement d'activités productives adaptées aux conditions particulières des marchés et la lutte contre des structures perpétuant des rentes de situation au bénéfice de minorités.

B LA GUADELOUPE

Le produit intérieur brut a cru de 15,7 % par an entre 1970 et 1980. Il s'élevait, l'année dernière à 18 150 francs par habitant ; les dépenses publiques représentaient à la même date 6 200 francs par habitant.

Les résultats provisoires de la campagne sucre de 1981 sont en très forte diminution par rapport à ceux de 1980. Ainsi il n'a été broyé que 788 000 tonnes de cannes qui ont permis de produire 59 350 tonnes de sucre. Le rendement des usines s'est établi à 7,54 %. La précédente campagne avait permis de produire 104 738 tonnes de sucre pour 1 127 000 tonnes de cannes ; le rendement des usines avait été de 9,30 %.

La production de rhum a atteint 99 143 hectolitres d'alcool pur en 1980. Au cours du premier trimestre 1981 les exportations ont connu une baisse sensible.

La production de bananes a repris lentement en 1981 (110 000 tonnes) sauf dans les régions de montagne qui ont été particulièrement touchées par le cyclone « Allen ». Les pouvoirs publics ont adopté le 19 janvier 1981 diverses mesures en faveur des planteurs endettés. Le F.O.R.M.A. a poursuivi ses interventions en faveur de la production bananière.

Les exportations de fleurs, fruits et légumes divers ont repris après le passage des cyclones « David » et Allen ». Les exportations d'aubergines ont diminué de manière significative en particulier à cause du coût du frêt aérien.

Malgré le plan quinquenal de développement de l'élevage bovin mis en oeuvre entre 1975 et 1979, les résultats ont été médiocres (3 000 tonnes en 1980).

En 1980, les activités touristiques ont connu un déclin qui s'est poursuivi en 1981 ; cette évolution défavorable résulte de la diminution du nombre des touristes (137 000 en 1980) et de la réduction de la durée moyenne de leur séjour (6,6 jours).

La situation de l'emploi a continué de se dégrader : à la fin du mois d'août 1981, le nombre des demandes d'emploi non satisfaites s'élevait à 17 960 (+ 23 % en un an), ce qui représente 17 % de la population active.

Entre le 1er juillet 1980 et le 31 mars 1981, 1 782 personnes ont bénéficié des mesures de la deuxième phase du troisième pacte pour l'emploi.

Bien que la progression en valeur des exportations ait été supérieure à celle des importations, le taux de couverture des importations par les exportations n'a été que de 15 % en 1980.

C. LA MARTINIQUE

Le produit intérieur brut a cru de 15,5 % par an, entre 1970 et 1980 ; en 1980, il était égal à 21 900 francs par habitant ; les dépenses publiques s'élevaient à 7 700 francs par habitant.

Les travaux de remise en état des bananeraies après le passage des cyclones « David », « Frédéric » et « Allen » sont terminés et les exportations ont repris dès le printemps 1981. La conteneurisation du transport, si elle a entraîné des difficultés sociales dans le port de Basse-Terre, a permis d'améliorer la qualité des fruits. 140 000 tonnes ont été expédiées en 1981 et il est prévu que ce chiffre atteindra 180 000 tonnes en 1982.

Le passage des cyclones a fortement diminué les résultats de la campagne sucrière : 611 tonnes de sucre et 5 745 hectolitres de mélasse ont été produites au cours du premier trimestre de 1981 contre 2 073 tonnes et 14 643 hectolitres au cours du premier trimestre 1980. 115 000 hectolitres d'alcool pur ont été produites en 1980.

La production des autres produits agricoles exportés (bananes, fruits, fleurs, a baissé de manière sensible au cours de l'année 1980. La production vivrière et maraîchère commercialisée est estimée à 15 000 tonnes annuellement.

Si le tourisme a progressé en 1980 (139 493 clients en 1980, avec une durée moyenne de séjour de 5,2 jours), un léger déclin est apparu au début de l'année 1981.

Le nombre des touristes en provenance de la métropole et des autres D.O.M. a continué à progresser, mais l'ensemble de ceux originaires des Etats-Unis et du Canada est en sensible diminution.

A la fin du mois d'août 1981, il y avait 18 107 demandes d'emplois non satisfaites (+ 41 % en un an), ce qui représente 14,50 % de la population active.

Le taux de couverture des importations par les exportations n'a été que de 15 % en 1980.

D. LA GUYANE

La Guyane possède une richesse naturelle, la forêt, et une activité agricole importante peut s'y développer. Elle présentait néanmoins un handicap certain en matière d'infrastructures routières et portuaires. Le plan de développement décidé en 1975 a tenté de promouvoir l'activité du bois, de réaliser un certain nombre d'infrastructures et de créer des exploitations agricoles.

Depuis l'échec des grands projets papetiers étudiés au début du plan, la politique définie à partir de 1978 repose sur l'implantation d'entreprises moyennes destinées à produire du bois-d'oeuvre dont 50 % au moins doit être transformé sur place (sciages, produits semi-finis).

Depuis 1975, cinq entreprises moyennes se sont implantées qui s'ajoutent aux quelques unités de petite taille déjà installées. La production est passée de 30.000 m³ en 1975 à 120.000 m³ en 1980.

Compte tenu de l'exiguïté du marché local (environ 15.000 m³/sciages/an), la production des nouvelles entreprises est essentiellement exportée sous forme de grumes à raison de 50 % sur le marché régional (Antilles, Venezuela, Surinam) et 50 % vers l'Europe (Portugal et Métropole).

Les exportations en sciage croissent régulièrement depuis 1979 bien que leur prix (de l'ordre de 1000 à 1200 F m³ Fob) soit encore trop élevé pour permettre de concurrencer les sciages tropicaux importés en métropole.

L'évolution à long terme des marchés mondiaux de bois tropicaux va dans le sens d'un renforcement de la demande, particulièrement en métropole où le bois guyanais peut contribuer de façon sensible à la réduction du déficit de nos importations en grumes et sciages, dès qu'une masse critique de 400.000 m³ aura été atteinte.

Le Gouvernement a décidé en avril 1979 un programme global de 182 millions de francs de travaux routiers et 50 millions de francs de travaux portuaires. Ces opérations concernant principalement les axes routiers d'intérêt public qui se trouvent liés directement ou indirectement au drainage des zones forestières exploitables à moyen terme et, en matière portuaire, le port du Degrad des Cannes (Cayenne) dont les capacités doivent suivre le rythme de production.

Ce programme a été engagé pour 5 ans et son exécution a commencé en 1980. Il est financé par des crédits du ministère des transports (500 millions de francs), de SEDETOM (140 millions de francs) et certains crédits locaux (fonds routier, Chambre de Commerce).

Le programme d'action prioritaire agricole du VIIème Plan en Guyane consistait à développer la production bovine et fruitière destinée au marché local et à conduire des expérimentations nécessaires en matière de riz, canne à sucre, soja, manioc...

Ce programme reposait sur la création d'une soixantaine d'exploitations agricoles d'une moyenne de 100 hectares, nécessitant une enveloppe de 122 millions de francs (valeur 1975) dont 79 millions de francs de subventions et 43 millions de francs de prêts bonifiés.

Environ 6.000 hectares ont été ou sont en cours de mise en valeur. 15.000 hectares ont été attribués sous forme de baux emphytéotiques.

Avec 3000 hectares de pâturages plantés (et 1000 ha de savanes aménagées) et un cheptel bovin porté de 1.600 têtes en 1976 à 8.500 têtes en 1981, la capacité de production actuelle est de 600 tonnes de viandes par an pour une consommation locale de 800 tonnes. Le plan de développement de l'élevage semble donc connaître un certain succès, mais des difficultés subsistent.

Dans le domaine fruitier, 290 hectares de vergers ont été mis en place en 1979 et 1980 dans le cadre d'un plan quinquennal visant un objectif de 1200 hectares d'agrumes et de grenadilles. Une coopérative réunit les producteurs et une SICA en cours d'équipement, assurera dès 1981 la transformation et la mise en marché des produits.

Dans le domaine de la riziculture, plusieurs échecs ont été notés qui ont conduit à la recherche d'investisseurs d'une autre échelle. C'est maintenant chose faite avec un projet de rizières sur 2000 ha dont les réalisations ont commencé en mars (projet Van Uden). Plusieurs autres projets sont en cours d'études.

La production de canne à sucre ne pourrait se développer que si une programmation précise de consommation et de commercialisation d'éthanol pouvait être réalisée (par exemple sur 2000 ha pour 100.000 hectolitres d'alcool).

D'une manière générale, le plan de développement a pris un bon départ, à un rythme raisonnable et soutenu, et les réalisations sur le terrain n'infirmement pas les espoirs qui y sont placés. De nouvelles perspectives sont apparues (fabrication d'énergie à partir de la forêt, production de méthanol et d'éthanol) qui nécessitent des recherches particulières.

La situation du marché de l'emploi s'est fortement dégradée à la fin du mois d'août 1981, le nombre de demandes d'emplois non satisfaites s'élevait à 1617 (+ 87 % en un an). Le taux de chômage en Guyane reste cependant relativement bas : 7 % de la population active.

E. LA REUNION

Le produit intérieur brut a crû de 15,5 % en moyenne par an entre 1970 et 1980. Il était égal à 17.000 F par habitant et par an en 1980. Les dépenses publiques représentaient 6.700 F par habitant et par an en 1980.

Le plan de modernisation de l'économie sucrière mis en place en 1974 et qui entre en 1981 dans sa dernière année d'application a permis de réaliser d'importants travaux d'amélioration foncière : fin 1980, 436.000 heures d'engins ont assuré l'épierrage et le défrichage de 14.200 hectares et l'ouverture de 530 kilomètres de chemins. A cette date, 17.230 hectares ont été, d'autre part, replantés.

Le principal objectif du plan, qui consistait à porter la production de sucre du département à 300.000 tonnes par an, a été en partie réalisé. En effet, si la moyenne de production de sucre des années 1970 à 1975 représentait 220.000 tonnes, elle a atteint environ 250.000 tonnes de 1976 à 1980. Les gains de productivité individualisés par planteur sont cependant restés insuffisants.

Comme ils y avaient été invités par les experts, les industriels ont déposé en décembre 1978 un plan et un programme de restructuration et de modernisation de l'outil industriel.

Ce plan a été discuté et examiné par le CIASI et approuvé en comité interministériel en décembre 1979.

Le protocole d'accord auquel on est arrivé paraît bon dans la mesure où en contrepartie de certaines imprécisions qui restent encore dans le montage financier (notamment au niveau de l'évaluation du fonds de roulement et de la marge de fabrication du rhum), les industriels prennent des risques réels en s'engageant à couvrir toutes les difficultés techniques et les éventuels dépassements des devis d'investissement qui ont été élaborés en francs constants.

Sur un plan général, ce protocole paraît devoir assurer pour dix ans la compétitivité de l'industrie sucrière de la Réunion et cela au prix d'un soutien financier décroissant dans la deuxième moitié des années 1980, toute chose égale par ailleurs en ce qui concerne la conjoncture mondiale.

Cette stabilité de la situation de l'industrie sucrière devra être mise à profit pour faire accéder le monde agricole à un nouveau niveau de compétitivité qui pourrait se traduire à la fin des années 1980 par une baisse relative du prix de la canne.

La production de géranium commence à surmonter les effets du passage de la dépression tropicale « Hyacinthe ». La commercialisation de l'essence de géranium et de vetyver connaît des difficultés importantes en raison du marasme qui atteint actuellement le marché de la parfumerie.

Grâce au plan quinquennal (1979-1983) de relance de la production de vanille, la production et les exportations s'accroissent de manière sensible. La culture du tabac progresse également.

L'élevage, en particulier bovin, est toujours très largement insuffisant pour couvrir les besoins locaux et les importations continuent à croître rapidement.

Selon le Bureau de promotion industrielle de la préfecture, *l'emploi et le nombre d'entreprises du secteur industriel* ont évolué comme suit au cours des trois dernières années, à l'exclusion de l'industrie sucrière.

SECTEURS D'ACTIVITE	EMPLOIS			ENTREPRISES		
	1978	1979	1980	1978	1979	1980
Industries agricoles et alimentaires ...	1365	1534	1547	34	34	37
Boissons	788	734	851	12	12	16
Industries textiles et tabac	334	374	325	4	5	5
Industries du bois	389	501	600	4	4	8
Papeteries et imprimeries	325	396	450	6	7	8
Caoutchouc et matières plastiques	157	181	169	5	5	7
Chimie et engrais	95	128	156	7	7	8
Matériaux de construction et travaux publics	529	420	235	13	12	8
Industries mécaniques, électricité et constructions mécaniques	693	667	539	8	8	9
Industries diverses.....	139	181	272	5	7	8
TOTAL	4814	5116	5144	98	101	114

L'examen du tableau ci-dessus fait apparaître une augmentation du nombre d'emplois de 0,5 % et du nombre d'unités industrielles de 13 % entre 1979 et 1980. Cette évolution recouvre plusieurs tendances : tout d'abord, la stagnation de la création globale d'emplois résulte essentiellement de la politique de réduction des effectifs pratiquée par les industries liées au bâtiment et aux travaux publics (-44 %), les industries mécaniques et électriques (-19 %) ainsi que par les industries textiles et du tabac (- 13 %). D'autres secteurs connaissent, en revanche, des augmentations sensibles du nombre d'emplois créés, comme les industries diverses (emballages, chauffe-eau solaires, photographie, etc. (+ 50 %)), les industries chimiques (+ 22 %), les industries du bois (+ 20 %), le secteur des boissons (+ 16 %) ainsi que les papeteries et imprimeries (+ 14 %).

Le nombre de créations d'entreprises a été en 1980 plus élevé qu'en 1979 (8 contre 5).

Le tourisme a traversé une crise de fréquentation en 1980 (45.000 visiteurs, soit une chute de 10 %). Un important effort de promotion a été déployé en 1981, et on a assisté au cours des premiers mois à une amorce de reprise.

La situation de l'emploi demeure catastrophique : à la fin du mois d'août 1981, on comptait 34.000 demandes d'emplois non satisfaites, ce qui représente un taux de chômage supérieur à 25 %.

F. SAINT-PIERRE ET MIQUELON

L'activité économique essentielle de ce département est la pêche, qui sera étudiée dans la seconde partie du rapport lors de l'examen de la mise en valeur des richesses maritimes des D.O.M.

Du fait de la nature des sols généralement acides et imperméables, d'un déboisement excessif qui a souvent mis la roche à nu, de la présence de nombreuses tourbières et d'un climat trop rigoureux, l'agriculture constitue une activité secondaire avec des rendements médiocres. Il existe cependant quelques activités maraîchères, d'importance réduite, qui ne peuvent satisfaire les besoins alimentaires de la population du département.

Les activités d'élevage, par contre, bien que modestes, connaissent depuis quelques années un certain regain.

L'élevage du mouton est partagé entre Saint-Pierre et Miquelon. Le troupeau de Saint-Pierre comprend environ 200 têtes réservées en majorité à la reproduction. Celui de Miquelon, plus important puisque comptant environ 1000 têtes, appartient à deux groupements aidés dans cette activité par l'administration (mise à disposition de bâtiments de la Quarantaine, prise en charge de dépenses de personnel). Cet élevage évolue favorablement bien que ses prix de vente soient supérieurs à ceux des produits importés.

A Miquelon, l'unité d'engraissement de porcelets importés du Canada a poursuivi ses activités en 1980.

D'autre part, il existe à Saint-Pierre un élevage de poules pondeuses dont la production est de l'ordre de 3000 oeufs par jour. Le projet d'élevage de poulets de chair a dû être abandonné pour des raisons sanitaires.

Il est envisagé de créer prochainement un élevage de visons.

Le taux de couverture des importations par les exportations a fortement chuté en 1980 et il n'atteint plus que 25 %.

Le nombre de demandes d'emplois non satisfaites demeure très faible, tant en valeur absolue (89 personnes) qu'en pourcentage (3,70 % de la population).

G. LA COLLECTIVITE TERRITORIALE DE MAYOTTE

Mayotte possède une économie traditionnelle où le processus de modernisation ne fait que s'amorcer. Le P.I.B. n'est pas calculé car le taux de monétarisation de l'économie est encore très faible ; la plupart des villages vivent en autarcie et pratiquent le troc. Le revenu agricole qui concerne la majorité de la population est estimé à 6000 F par an.

L'agriculture constitue l'activité principale de l'île qui ne dispose d'aucune ressource minière ou énergétique, ni d'aucune industrie.

En 1980, l'île a exporté 16,9 tonnes d'essence d'ylang-ylang pour une valeur de 2,7 millions de francs au lieu de 22,9 tonnes en 1979 représentant 3,7 millions de francs. La proportion d'essence de troisième qualité (la plus médiocre) demeure élevée (50 %). Ces exportations destinées essentiellement à la métropole représentent la principale recette du commerce extérieur de Mayotte.

Les exportations de café se sont élevées en 1980 à 14,6 tonnes d'une valeur globale de 0,175 millions de F contre 43,6 tonnes et 0,650 MF en 1979.

En 1977, les cultivateurs locaux ont également été incités par la hausse des cours à récolter davantage de noix de coco et à préparer une plus grande quantité de coprah. En 1979, les exportations de coprah de Mayotte avaient porté sur 476 tonnes procurant une recette de 0,981 MF.

La vanille constitue la quatrième ressource agricole d'exportation de Mayotte. Les ventes demeurent faibles car, pendant plusieurs années, les producteurs ont été découragés d'entretenir leurs plantations en raison de la rémunération médiocre de ce produit. Les exportations de vanille préparée se sont élevées en 1980 à 3,6 tonnes pour 0,880 MF contre 2,3 tonnes et 0,536 MF en 1979.

Les cultures vivrières pratiquées dans l'île occupent une bonne partie de la population active. Les plus répandues sont celles du maïs, de l'embrevade ou vohème, du manioc, des brèdes et surtout du riz.

La production de riz, estimée à 2200 tonnes, est nettement insuffisante pour couvrir les besoins de la consommation locale. Le recours à l'importation reste donc nécessaire (6785 tonnes en 1980). La production devrait être développée, en vue de la satisfaction des besoins.

En complément des ressources tirées de l'agriculture traditionnelle, la vente des produits de l'élevage procure aux familles l'argent nécessaire à l'achat d'articles indispensables comme le tissu, le sucre et le pétrole. L'élevage familial est généralement représenté par un ou deux boeufs, quelques chèvres et des volailles. Une enquête de l'INSEE en 1978 a estimé le cheptel à 6200 bovins et 6000 caprins. L'élevage pourrait être amélioré par l'aménagement de pâturages sous cocoteraies.

La plupart des villages étant implantés à la périphérie de l'île, la pêche est couramment pratiquée à la palangrote à bord de pirogues. Elle contribue substantiellement à l'alimentation de la population.

L'île de Mayotte, grâce à la beauté de ses sites et de son lagon ainsi qu'à l'originalité des coutumes de ses habitants, offre un réel attrait touristique. Toutefois, son éloignement et la faiblesse de ses structures d'accueil ne permettent d'envisager qu'un lent développement des activités de cette nature.

Il faut que le Gouvernement s'efforce de créer à Mayotte une économie productive visant à satisfaire en priorité les besoins élémentaires de la population, tout en respectant les équilibres naturels.

II. - LE DEVELOPPEMENT ET LA SOLIDARITE

Le développement économique que le Gouvernement entend appliquer dans les D.O.M. s'articule autour de deux axes essentiels :

- l'instauration d'une société plus juste, plus solidaire et plus responsable,
- la réorientation de l'effort public vers la création d'emplois dans le secteur productif.

Ces deux objectifs fondamentaux sont d'ailleurs complémentaires dans la mesure où l'effort de justice, de solidarité et de responsabilité contribuera directement à supprimer certains obstacles au développement et à faciliter l'émergence des initiatives locales en faveur du développement. On peut en tout cas affirmer que le décollage économique ne sera possible qu'à ces conditions.

Le développement doit être fondé sur la justice et la participation des populations à leur développement. **Il faut passer d'un système d'assistance insuffisante à une croissance due aux forces économiques spécifiques de ces départements.**

Votre rapporteur ne souhaite pas examiner toutes les conséquences potentielles de ces nouvelles orientations. Cette année, il souhaite étudier trois points d'application de ces nouveaux principes :

- la promotion de la recherche ; ces départements se situent en effet dans une zone tropicale et ils présentent des conditions favorables au développement de la recherche fondamentale et de la recherche appliquée permettant une meilleure utilisation des ressources spécifiques de ces régions ;
- la mise en valeur des ressources maritimes car les D.O.M. sont pour la plupart des îles situées dans des zones particulièrement poissonneuses et où les ressources océaniques sont importantes ;
- la réorientation de la politique de l'habitat en faveur des couches sociales les plus défavorisées.

A. LA RECHERCHE

Depuis la constitution du nouveau Gouvernement, le Secrétariat d'Etat aux D.O.M.-T.O.M. n'exerce plus directement de responsabilités en matière

de recherche. Il faut souhaiter que cette nouvelle répartition des compétences ne conduira pas à terme à un affaiblissement des efforts effectués en ce domaine dans les départements d'outre-mer.

La politique de la recherche dans les D.O.M. est réalisée soit par des organismes spécialisés géographiquement (O.R.S.T.O.M., G.E.R.D.A.T.), soit par des centres à vocation générale (C.N.E.S., C.N.E.X.O., I.S.T.P.M., C.O.M.E.S., etc.).

L'Office de la Recherche Scientifique et Technique d'Outre-Mer (O.R.S.T.O.M.) est un établissement public administratif spécialisé dans la recherche scientifique dans les régions tropicales. Il est surtout axé sur les sciences de la terre : près de 300 chercheurs travaillent sur la géophysique, la géologie, la pédologie, l'hydrologie, la biologie des sols. L'O.R.S.T.O.M. est aussi un centre de sciences humaines : plus de 130 chercheurs sont spécialisés en géographie (49 personnes), économie, démographie, sociologie et en anthropologie.

Pour la période 1980-1981, les programmes prioritaires de l'O.R.S.T.O.M. sont les suivants :

- recherches océanologiques (évaluation et gestion des stocks exploitables),
- étude des écosystèmes naturels tropicaux (zones arides, forestières, aquatiques),
- transmission des grandes endémies tropicales,
- nutrition humaine,
- recherche urbaine,
- étude des relations océan-climat,
- économie de la santé en relation avec le développement.

L'orientation des recherches de l'O.R.S.T.O.M. en 1982 aura à prendre en compte des inflexions découlant des travaux du Colloque national prévu au début de 1982 et des nouveaux axes généraux de coopération. D'ores et déjà certains sujets de recherche de grande actualité au plan international sont mis à l'étude en complément des précédents. Il s'agit en particulier :

- des ressources énergétiques renouvelables,
- de la microbiologie des fermentations,
- de la conservation des ressources génétiques,
- de l'économie des productions aquatiques.

Le Groupement d'Etudes et de Recherche pour le Développement de l'Agronomie tropicale (G.E.R.D.A.T.) rassemble neuf instituts qui ont des vocations très spécialisées (Institut de l'Elevage et de la Médecine vétérinaire tropicale, Centre technique des Forêts tropicales, Institut de Recherche sur l'Agronomie tropicale, Institut de Recherche sur le caoutchouc, etc.).

Comme nous le verrons par ailleurs, l'Institut scientifique et technique des pêches maritimes (I.S.T.P.M.) et le Centre national pour l'exploitation des océans (C.N.E.X.O.) exercent leurs activités dans les D.O.M..

L'activité du **Centre spatial guyanais** est essentiellement tournée vers Ariane : maintenance des installations entre les campagnes de lancement, mise en oeuvre des moyens aux moments des lancements et participation étroite aux travaux réalisés en ce qui concerne les moyens réservés aux charges utiles et aux installations de lancement.

En 1981, deux tirs étaient prévus dans le cadre du programme de développement. Le premier lancement était le troisième essai en vol (L0 3) et il a permis de mettre en orbite deux satellites (METEOSAT et APPLE) après un vol nominal. Les conditions pour prononcer la qualification des lanceurs sont maintenant réunies et le deuxième lancement (dernier vol d'essai - L0 4) devrait avoir lieu normalement en fin d'année avec la mise en orbite d'un satellite de télécommunications maritimes (MARECS A) pour le compte de l'Agence spatiale européenne (A.S.E.).

En 1982, avec quatre lancements prévus dans le cadre du programme de production (série de promotion), le Centre de Kourou atteindra presque sa pleine capacité de lancement, compte tenu des installations disponibles.

La plupart des départements d'outre-mer souffre d'une insuffisante production énergétique. Il est urgent de commencer l'exploitation des **énergies nouvelles**.

La géothermie semble offrir des perspectives très intéressantes, en particulier en Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion où l'on entreprend la recherche des sites dits de haute énergie, c'est-à-dire supérieure à 140°.

Des études sont également effectuées sur la valorisation énergétique de la bagasse en Guadeloupe et à la Réunion et sur l'utilisation des déchets forestiers en Guyane où la production d'une centrale à bois permettrait de couvrir 40 % des besoins actuels du département.

L'énergie solaire photovoltaïque ou l'énergie éolienne pour la production d'électricité doit être développée ainsi que les chauffe-eau solaires ou la climatisation solaire.

L'énergie thermique des mers ou l'énergie de la houle pourrait également être une ressource importante pour les D.O.M. dans l'avenir. La poursuite des études en ce domaine permettrait également à la France de se doter d'une technologie d'avant-garde.

La recherche doit jouer un rôle primordial dans la mise en valeur et le développement des départements d'outre-mer. Les assises régionales de la Recherche qui se sont déroulées au cours des mois d'octobre et de novembre ont permis d'établir un bilan des insuffisances de la politique du Gouvernement précédent et de proposer une série de recommandations pour que la recherche devienne un instrument au service des différents départements.

Il faut souhaiter que le Colloque national sur la Recherche qui se tiendra en janvier 1982 permettra de contribuer à la définition d'une politique de la recherche dans laquelle les préoccupations liées à l'outre-mer auront leur juste place.

B. LES RESSOURCES MARITIMES

Les décrets du 3 février 1978 ont créé des zones économiques de 200 miles autour des D.O.M.. Il faut que la France mette en valeur le plus rapidement possible les importantes richesses potentielles contenues dans ces zones.

En ce qui concerne les nodules polymétalliques, il faut poursuivre les campagnes de repérage et d'évaluation dans l'océan indien et implanter des unités expérimentales à la Réunion. Le Parlement a adopté un projet de loi sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins (Sénat n° 384 - 1980-1981) qui permettra de préserver les intérêts français.

Pour les hydrocarbures des fonds marins, il existe des structures sédimentaires au large de la Guyane et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Pour permettre ou faciliter la meilleure mise en valeur des ressources maritimes, il est nécessaire de faire un effort important en ce qui concerne les infrastructures portuaires ; en particulier la construction du port de Longoni présente un intérêt majeur.

Les richesses maritimes les plus rapidement exploitables sont la pêche et l'aquaculture. Un développement de ces productions permettrait de satisfaire le marché local ; cela peut également être la base d'une industrialisation fondée sur des ressources importantes et propres à ces départements.

1. La Guadeloupe

A la Guadeloupe, l'approvisionnement repose sur les apports de la pêche artisanale. A la fin de 1980, il y avait 1 500 marins pêcheurs, dont 900 patrons pêcheurs. Le volume de la pêche est estimé à 8 000 tonnes par an, dont environ 400 tonnes de crustacés, coquillages et tortues. Ces prises sont insuffisantes pour couvrir la consommation locale.

Le plan de développement de la pêche artisanale doit être intensifié, car ce département possède un plateau continental étendu qui permet un développement de la pêche côtière.

Des expériences en aquaculture sont réalisées à la Guadeloupe : un bassin de 8 hectares est consacré à l'élevage de la chevrette (crevette d'eau douce) ; il est envisagé une production de 100 tonnes par an. Par ailleurs, des études sont en cours pour l'élevage de crevettes en mer, dans les anciennes salines de Saint-Barthélémy et la culture d'algues rouges au centre I.S.T.P.M. de Robert.

2. La Martinique

En 1980, on recensait 1 125 pêcheurs inscrits. Leur nombre a diminué régulièrement depuis 1970, année au cours de laquelle ils étaient 1 765. Ces données ne prennent pas en compte les pêcheurs non inscrits qui sont estimés à environ 1 700.

En dépit des tentatives effectuées au cours des vingt dernières années pour amener les pêcheurs martiniquais à changer de type d'embarcation, les deux modèles traditionnels dominant toujours : le gommier qui est un canot de 6 mètres de long dont la largeur maximale est de 1 mètre et la yole qui a des formes et des dimensions variées. Ces embarcations traditionnelles sont en bois mais il en apparaît maintenant en plastique. En 1980, on a recensé 946 gommiers, 630 yoles en bois et 75 en plastique. La pêche est pratiquée par près de 85 % des professionnels au moyen de nasses (environ 35 000 au total). Un autre type de pêche qui nécessite le déplacement du bateau est également pratiqué au moyen, soit de filets de modèles variés, soit de lignes diversement montées. Sur les 4 500 tonnes de prises annuelles, on estime qu'il y a environ 1 600 tonnes d'espèces benthiques (poissons rouges, carangues, raies, tortues et langoustes) et 2 900 tonnes d'espèces pélagiques (thons, bonites, daurades, sardines, maquereaux, etc.).

En 1980, les importations de poissons étaient supérieures à la production locale commercialisée (3 300 tonnes contre 3 800 tonnes, dont 1 600 de poissons frais ou congelés).

En 1976, un plan pêche a été lancé ; il a permis, mais d'une manière insuffisante, la rénovation de la pêche côtière. Il faut également entreprendre une action en faveur de la pêche au large.

En matière d'aquaculture, l'établissement régional de la Martinique a entrepris en 1975 la réalisation d'un projet de production d'écrevisses en finançant l'installation d'une écloserie de jeunes larves situées à Saint Pierre. Leur élevage est ensuite poursuivi jusqu'à ce qu'elles atteignent une taille marchande, par des particuliers dans des bassins de 2 500 m² et de 1 mètre de profondeur. Ces bassins représentent actuellement une surface d'environ 5 hectares. Une grande partie d'entre eux sont en pleine production.

Les expériences menées sur les algues spirulines se sont déroulées à Sainte-Anne jusqu'en juillet 1979. Les analyses ont mis en évidence la richesse de ces algues en protéines et la présence de pigments xanthophylles (colorants jaunes peu intéressants) et de pigments bleus qui sont les seuls colorants bleus naturels actuellement connus.

Dès la fin de 1979, plusieurs sociétés ont entrepris des essais sur ces pigments en vue de leur utilisation dans l'alimentation humaine.

Une expérience commencée en 1980 doit aboutir à la création d'une ferme-pilote d'élevage de poissons marins en cage. Le projet repose sur l'implantation de 176 cages de 100 m³ chacune réparties sur 3 hectares et pouvant produire 300 tonnes de poissons par an (loups, daurades et sardes).

Il faut enfin noter que des études sont en cours en ce qui concerne la culture d'algues rouges et l'élevage de crabes.

Les projets concernant l'élevage de tortues et d'huîtres ont été abandonnés.

3. La Guyane

Le département de la Guyane dispose d'une façade maritime importante qui s'ouvre sur un plateau continental étendu et riche.

S'il n'est pas encore suffisamment développé, le secteur de la pêche est en pleine évolution. L'exploitation des ressources de la zone économique maritime du département s'organise actuellement autour de deux activités principales : une pêche industrielle crevettière et une pêche côtière du poisson.

Parallèlement, la prospection biologique des ressources pêchables du talus guyanais est actuellement en cours ; les résultats pourraient permettre dans les années à venir une diversification des activités de pêche.

La pêche industrielle crevettière représente une production de 2 255 T. en 1979 et 3 200 T. en 1980 essentiellement destinée à l'exportation.

Outre sept bâtiments battant pavillon français (7 chalutiers dont 3 crevetiers), elle est surtout le fait d'armements américains et japonais détenteurs de licences délivrées par la Communauté Economique Européenne et tenus par contrat de débarquer leurs prises à l'usine locale de transformation.

Les objectifs fixés pour la pêche hauturière sont d'assurer la pérennité des stocks de crevettes et d'accroître la part du pavillon français dans son exploitation. Des projets d'investissements supplémentaires de 4 crevetiers sont actuellement à l'étude.

Pratiquée dans une centaine d'embarcations de type artisanal ou semi-industriel, la pêche côtière représente une production de poissons de 1 100 tonnes par an.

Cette pêche fait l'objet d'un programme de développement et de rationalisation axé principalement sur l'assistance technique et la formation de base, le développement des infrastructures d'accueil et la mise en place d'un réseau commercial cohérent. Le programme mené par le Quartier des Affaires Maritimes et financé notamment sur le F.I.D.O.M. départemental a pour objectif de satisfaire le marché local et de créer un courant d'exportations régulier vers les Antilles (actuellement 200 à 300 tonnes par an ; marché potentiel 2 000 tonnes).

En matière d'ostréiculture, la seule activité consiste en une opération de prégrossissement de très jeunes naissains d'huîtres. Les larves, pour l'essentiel d'huîtres japonaises « gigas », proviennent d'une éclosérie de la Manche. Elles sont acheminées par avion en Guyane où elles sont portées en cinq semaines environ d'une taille originelle de 1 à 3 mm à environ 15 mm ou plus. Ces naissains sont ensuite réexpédiés en métropole et mis en parc. Cette opération réalisée dans les eaux chaudes guyanaises permet de ramener de 3 à 2 ans la durée du cycle de production de l'huître « gigas ».

D'autre part, il est envisagé d'entreprendre l'élevage en mer de l'huître de palétuvier. L'élevage de cette huître en milieu marin permettrait d'obtenir un produit de taille et de goût comparables aux huîtres japonaises. Les premiers parcs devraient être installés en 1981 aux îles du Salut et aux îles Le Père et La Mère.

Il faut enfin signaler qu'un essai d'élevage de l'écrevisse « *Macrobrachium rosenbergii* » a eu lieu en Guyane en 1980. Il a consisté en un test de grossissement de post-larves provenant de l'éclosérie de Saint Pierre à la Martinique. L'expérimentation entreprise a démontré que les eaux douces guyanaises convenaient à l'élevage de ces écrevisses. Un programme de développement de cette aquaculture doit être mis en oeuvre.

4. La Réunion

La pêche artisanale est peu développée à la Réunion : 450 artisans pêcheurs sont inscrits sur le rôle des Affaires Maritimes. La faible consommation de poisson, l'exiguïté du plateau continental et la faible productivité de la pêche côtière ne permettent pas d'envisager un grand essor pour cette forme de pêche (600 tonnes en 1980).

La pêche au large (110 tonnes en 1980) pourra se développer si l'accès aux lieux de pêche proches des Seychelles ou de l'île Maurice peut être juridiquement garantie.

La grande pêche est appelée à jouer un rôle important dans l'avenir (850 tonnes en 1980 dont 181 tonnes de langoustes). Les armements réunionnais ont procédé à une modernisation de leur flotte afin de pouvoir profiter des perspectives qui leur sont offertes dans le cadre d'un développement de l'exploitation de l'Océan Indien.

La Compagnie réunionnaise d'aquaculture et d'industries littorales (CORAIL) a créé en 1978, à Saint-Leu, un élevage expérimental de tortues marines. Celles-ci sont prélevées à leur naissance sur les lieux de ponte à l'île d'Europa. Avant la fin de l'année, un rythme important d'abattage pourra être atteint.

5. Saint-Pierre et Miquelon

Au début de 1977, le Canada a créé, par décision unilatérale, une zone maritime nationale qui s'étend jusqu'à 200 milles au large de ses côtes, en y réglementant sévèrement les conditions de pêche des armements étrangers. Le Gouvernement français a pris une décision analogue en instituant la même année une zone économique exclusive au profit de la France au large des côtes de l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon. Aucun accord de délimitation des deux zones n'a encore été signé et les bateaux de pêche métropolitains ou Saint-pierrais ne peuvent exercer leurs activités dans la zone de l'archipel que dans le cadre de quotas fixés par les autorités canadiennes.

La décision canadienne, justifiée par le souci de protéger cette région contre les prises excessives des bateaux étrangers, a été lourde de conséquences pour Saint-Pierre, car l'exploitation des ressources de la mer constitue la principale chance économique du département, qu'il s'agisse de pêche industrielle, de pêche artisanale ou d'aquaculture. *On peut se demander si le statut départemental de Saint-Pierre-et-Miquelon ne constitue pas un handicap important pour l'avenir de ces îles.*

Les apports des chalutiers ont été en 1980 de 7 900 tonnes (+ 13 %) dont 6 500 tonnes de morues.

La pêche artisanale a réalisé 2 400 tonnes de prises dont 1 884 tonnes d'encornets et 493 tonnes de morues. Une nouvelle expérience est en cours de démarrage en 1981 pour tenter de moderniser ce secteur économique. Il s'agit de la mise en oeuvre à Miquelon de 3 navires long-liners.

Cette technique de pêche à la longue ligne devrait offrir 3 avantages par rapport aux doris utilisés traditionnellement : l'amélioration des conditions de travail, l'augmentation de la production grâce à l'allongement de la période de pêche et la dynamisation de ce secteur qui devrait susciter l'intérêt de certains jeunes pour la pêche artisanale.

La société Interpêche constitue la seule entreprise de taille industrielle du département et emploie selon les périodes entre 200 et 250 salariés. Le maintien de son activité est indispensable pour préserver l'avenir économique de l'archipel. C'est pourquoi les pouvoirs publics ont aidé la société Interpêche à faire front à ses difficultés en attendant qu'elle retrouve une durable rentabilité économique. La ressource existe, l'appareil de production est assez bien adapté et la commercialisation des produits offre des perspectives intéressantes.

La production de filets et de poissons congelés, qui constitue l'activité principale de l'usine d'Interpêche, a légèrement progressé en 1980 (3 400 tonnes, soit + 2 %). L'augmentation constatée est cependant moindre que celle des apports. Cette évolution a pour causes :

- des prises plus importantes en poissons plats de moindre rendement que les poissons ronds, ce qui donne lieu à des pertes par déchets plus importantes ;
- des ventes de poissons après filetage à des chalutiers portugais : ces opérations, permettent d'obtenir des prix de vente satisfaisants mais elles ne sont pas prises en compte dans les productions de l'usine d'Interpêche.

En 1978, l'Institut Scientifique et Technique des Pêches maritimes (ISTPM) a programmé des recherches en aquaculture. Les expériences en cours qui portent sur l'élevage de la coquille Saint-Jacques et des salmonidés se déroulent dans des conditions favorables. L'Association de recherches et de développement pour l'aquaculture (ARDA) créée à cet effet a confié à l'ISTPM la conception et la réalisation de plusieurs programmes qui doivent s'échelonner jusqu'en 1983.

Le programme de développement de l'aquaculture en est encore actuellement à la phase de l'expérimentation, mais il devrait déboucher dans un délai relativement bref sur une production significative. Le problème posé maintenant est de réunir des financements privés qui prendraient le relai du financement public.

Toute l'économie de Saint-Pierre et Miquelon repose sur les ressources maritimes et la pêche en particulier. Il est donc urgent que le grave conflit qui oppose la France au Canada sur la délimitation de la zone économique soit rapidement résolu au besoin par une procédure internationale.

6. La collectivité territoriale de Mayotte

Le développement de la pêche et de l'aquaculture en permettant plus qu'un doublement de la production actuelle (passage de 500 à 1 200 tonnes de prise), assurera *la satisfaction des besoins alimentaires théoriques de la population*.

Les grands axes du « programme pêche » sont les suivants :

- Continuation de la motorisation des embarcations dans le lagon de façon à augmenter les prises moyennes (25 kg/jour) pour arriver à une production annuelle proche de 700 à 800 tonnes, au moyen de prêts d'équipement au pêcheur.

- Développement de l'emploi des filets et des nasses qui permettent de capturer le poisson quand la pêche dite de fond n'est pas praticable.

- Développement de la pêche sur les bancs à l'extérieur du lagon au moyen de bateaux de 15 m équipés de cale isotherme et permettant de pêcher jusqu'à 300 tonnes/an.

- Amélioration du système de conservation du poisson par la distribution de glace au pêcheur et la création de chambres froides.

Il faut également promouvoir la création d'une aquaculture (ostréiculture, culture d'algues, élevage de chevrettes et de tortues marines).

C. L'HABITAT

Votre rapporteur a souhaité étudier cette année l'habitat dans les D.O.M. parce que la construction est une activité économique essentielle dans ces départements, mais aussi parce que l'habitat est un élément prépondérant des conditions de vie. Si l'on veut qu'il y ait une réelle parité entre les D.O.M. et la métropole, il est nécessaire qu'un vigoureux effort soit entrepris en faveur de l'habitat. Cette amélioration des conditions de logement aura de larges répercussions dans d'autres domaines : en particulier c'est un moyen essentiel pour améliorer l'état sanitaire des populations.

Au cours de la précédente décennie, l'Etat a contribué au financement d'environ 60 000 logements.

	1976	1977	1978	1979	1980
Guadeloupe					
Logements prévus (permis délivré) (1)	1 383	1 612	2 729	2 516	3 075
Logements terminés (certificat délivré) (2)	1 995	1 111	1 826	822	1 223
Logements aidés	1 768	1 913	1 308	1 480	2 105
dont logements sociaux	789	1 170	721	717	854
Martinique					
Logements prévus (permis délivré) (1)	2 315	1 450	2 675	1 961	2 626
Logements terminés (certificat délivré) (2)	662	1 959	1 132	869	1 165
Logements aidés	1 960	1 426	2 060	1 314	1 319
dont logements sociaux	1 042	860	1 248	762	625
Guyane					
Logements prévus (permis délivré) (1)	559	690	695	652	1 160
Logements terminés (certificat délivré) (2)	175	169	310	358	221
Logements aidés	449	288	376	422	583
dont logements sociaux	305	150	95	140	368
Réunion					
Logements prévus (permis délivré) (1)	4 201	1 806	3 124	3 843	3 343
Logements terminés (certificat délivré) (2)	3 496	2 262	2 806	1 769	2 189
Logements aidés	3 677	2 596	2 442	1 697	2 406
dont logements sociaux	2 213	1 306	920	930	1 452
Saint-Pierre et Miquelon					
Logements prévus	45	43	53	58	103
Réalisations	-	56	66	70	58

(1) Il existe bien évidemment une différence entre le nombre de permis délivrés et le nombre de logements effectivement construits.

(2) Le nombre de logements effectivement construits est supérieur au nombre de logements pour lesquels on a demandé un certificat de conformité.

Malgré l'effort de l'Etat au cours de la décennie précédente (environ 375 millions de francs par an), la situation du logement reste très préoccupante dans les Départements d'Outre-Mer ainsi que le reconnaît un récent rapport de l'administration. Le département de la Réunion est celui qui a les besoins les plus importants en pourcentage de la population. Le niveau moyen des revenus y est aussi plus faible que dans les Antilles. La nature de l'habitat insalubre diffère sensiblement de celui de la Martinique et de la Guadeloupe. Quant à la Guyane, se pose le problème de l'importance numérique des travailleurs étrangers mobiles à l'intérieur des Caraïbes et mal logés.

Les besoins comprennent donc à la fois la résorption de l'habitat insalubre et l'extension du parc dont les besoins sont de 30 à 60 % du nombre de logements existants selon les départements. Cependant, l'importance et la nature exacte des besoins restent encore très mal connues.

A l'exception de la Réunion où l'administration a fait un réel effort d'analyse des besoins, on ignore le nombre de logements qu'il conviendrait de construire ou d'améliorer ainsi que la solvabilité des foyers mal logés. Les programmes aidés par l'Etat ne correspondent donc pas toujours aux besoins les plus urgents de la population.

Il est certain que la construction dans les D.O.M. présente de nombreuses spécificités : les conditions climatiques (climat tropical humide et fréquence des risques cycloniques aux Antilles et à la Réunion), les données démographiques (forte natalité), les conditions économiques et sociales (absence de véritable industrie, faiblesse des revenus) obligent à mettre en place des procédures spécifiques. Il faudrait *s'efforcer de faire appel le plus largement possible aux techniques locales de construction* afin de réduire les coûts financiers et de créer un habitat adapté aux D.O.M. Il ne semble pas que les moyens employés ces dernières années aient parfaitement répondu aux objectifs fixés, en particulier, en ce qui concerne la satisfaction des besoins de la population la plus défavorisée.

L'octroi des prêts du secteur du Crédit Foncier est assorti de dérogations qui sont peu justifiées et qui affaiblissent leur efficacité sociale. Cela conduit à attribuer les aides publiques à des catégories relativement favorisées de familles (10 000 francs de revenu) ou à certains promoteurs privés réalisant des opérations à caractère purement spéculatif. Il serait nécessaire de réviser tous les barèmes afin d'obtenir des résultats sociaux plus probants.

L'habitat social locatif est géré par deux réseaux d'organismes : les sociétés anonymes d'H.L.M. à capitaux privés et les sociétés immobilières de la Caisse centrale de coopération économique à capitaux publics. 2,2 milliards de francs (soit 63 % des aides de l'Etat) ont été accordés au cours de la décennie précédente à ces réseaux.

Ces maîtres d'ouvrages gèrent, à la fin de 1979, 37 500 logements (13 500 pour le réseau H.L.M. et 24 500 pour les sociétés immobilières des Départements d'Outre-Mer, S.I.D.O.M.) et avaient 4 500 logements en cours de construction. Les crédits attribués à ces organismes ont été progressivement détournés de leur efficacité sociale pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les sociétés gèrent de manière médiocre leur patrimoine et ont des charges de fonctionnement trop élevées ; la gestion locative est d'ailleurs rendue plus difficile qu'en métropole à cause du comportement des locataires, des liens des organismes avec les milieux politiques locaux et de l'inadaptation des logements aux spécificités climatiques des Départements d'Outre-Mer (vaste ensemble d'immeubles à étages).

Par ailleurs, le réseau H.L.M. refuse fréquemment d'appliquer les surloyers et omet délibérément d'appliquer la réglementation des plafonds de revenus (ou la met en pratique de manière erronée). Aucun contrôle n'est effectué sur la sous-location des appartements.

D'autre part, l'insuffisante réévaluation des loyers anciens conduit à majorer les prix de sortie du logement neuf : les nouveaux locataires financent les rentes de situation des occupants anciens. Enfin, les coûts d'investissement ont augmenté de manière très rapide.

Le secteur du bâtiment comprend en effet, dans chaque département, quelques entreprises importantes dont trois ou quatre pour le gros oeuvre et une multitude d'artisans plus ou moins répertoriés. L'absence de concurrence effective pour des projets d'une certaine taille ainsi que le défaut de productivité du secteur conduisent à des dérapages de prix supérieurs à la métropole. C'est ainsi que l'indice des coûts de construction en Martinique (seul indice réel établi dans les D.O.M.) a évolué de 250 % de janvier 1971 à janvier 1979 contre 217 % en métropole pour la même période.

Une large branche de la population à revenu faible ne peut plus accéder au logement locatif pourtant fortement aidé par l'Etat (entre 50 et 70 % du coût initial du logement).

A l'initiative de l'administration, des formules spécifiques et provisoires de « logement très social » (L.T.S.) en accession à la propriété ont été lancés depuis 1974. Ce sont des habitats individuels avec des normes très simplifiées. Ils comprennent, en général, 4 murs en dur, un toit, une étanchéité, une installation sanitaire et un éclairage électrique. La finition est effectuée par le ménage lui-même. Cela constitue une amélioration considérable pour de nombreuses familles mal logées ; c'est un instrument privilégié de lutte contre le développement de l'habitat insalubre.

Le statut juridique est un facteur de stabilité et d'intégration sociale. Le caractère simplifié de l'ouvrage qui permet de viser un ensemble de familles à revenu irrégulier ou faible est une garantie relativement satisfaisante de l'affectation sociale initiale des aides publiques. Les mensualités d'accession étaient en 1979, en Guyane, de 250 à 500 F. L'expérience présente cependant certains risques : la salubrité n'est pas toujours correctement assurée et le statut juridique des ouvrages est parfois mal défini.

L'Etat, au cours des années précédentes, n'a eu qu'une action très insuffisante pour mettre aux normes de salubrité les logements existants alors qu'une grande partie de la demande relève de ce type d'action. Un plan de résorption de l'habitat insalubre sera établi avant la fin de l'année en terme physique dans chaque département à la suite des études en cours.

Les aides à la personne demeureront, pendant plusieurs années, des moyens de financement du logement moins efficaces que les aides à la pierre. A partir de 1976, l'allocation de logement a été mise en place dans ces départements. Elle n'a pas eu l'effet attendu de solvabilisation de la demande. Elle ne touche en effet que les bénéficiaires de revenu relativement régulier, et le barème de l'allocation est plus restrictif qu'en métropole ; par ailleurs, le parc existant est occupé par des familles à revenu trop élevé. En outre, la gestion de l'allocation est coûteuse (entre 14 et 20 % des aides versées) et difficile car on connaît mal les revenus des bénéficiaires et que la structure de la famille est différente dans les D.O.M. et en métropole.

Compte tenu de ces difficultés, le conseil interministériel du 18 décembre 1980 a décidé que l'aide personnalisée au logement ne sera pas appliquée dans les cinq années à venir.

Le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions devrait inciter les Départements d'Outre-Mer à se préoccuper davantage de leur habitat. Il est certain, en effet, que plusieurs de ces départements ont une action insuffisante en ce domaine. Par ailleurs, certains opérateurs entretiennent mal leur patrimoine locatif et construisent à des coûts élevés.

L'article 92 du projet de loi de finances pour 1982 prévoit que les sociétés d'économie mixte de construction implantées dans les D.O.M. pourront utiliser, à partir de 1982, les financements de la Caisse des prêts des H.L.M., ce qui permettra de réduire les coûts budgétaires initiaux des programmes correspondants.

Le budget 1982 a affecté 420 millions de francs à la ligne budgétaire unique destinée au logement dans les Départements d'Outre-Mer (340 millions de francs avaient été attribués dans le budget de 1981 ; la loi de finances rectificative pour 1981 avait abondé ce crédit de 80 millions). Il faut qu'à l'avenir le Gouvernement s'efforce, dans le cadre de dotations plus importantes, de résorber l'habitat insalubre et de créer un régime d'aide à la pierre mieux adapté à la nature de la demande (familles à très faible revenu).

EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a examiné ce rapport lors de sa réunion du mercredi 18 novembre 1981.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, MM. Michel Chauty et Charles-Edmond Lenglet ont souligné que le statut départemental de Saint-Pierre et Miquelon était la source de nombreuses difficultés, en particulier pour ce qui concerne la pêche.

M. Bernard Parmantier a souhaité que le Gouvernement, en concertation avec les élus locaux et la population, réexamine l'importante question du statut de ce département.

M. Jacques Braconnier a regretté le nombre insuffisant d'emplois productifs créés dans les D.O.M. Il a insisté sur la nécessité de valoriser sur place les différentes productions naturelles.

Le rapporteur pour avis a rappelé qu'il existait plusieurs systèmes d'aides à l'investissement. Il a souhaité qu'une plus grande part des bénéfices retirés des différentes activités soit investie sur place. La réaffirmation par le Gouvernement de l'appartenance de ces départements à l'ensemble national a dissipé les éventuelles craintes politiques qui avaient pu s'exprimer.

M. Jacques Mossion a regretté que les crédits affectés à l'Outre-Mer progressent moins rapidement que les autres budgets de l'Etat. M. Bernard Parmantier a fait remarquer que les dotations en faveur des D.O.M. avaient une croissance importante (+ 19,6 %).

En réponse à M. Richard Pouille, le rapporteur pour avis a signalé que les « logements très sociaux » (L.T.S.) permettaient de lutter contre la prolifération de l'habitat insalubre.

M. Jean Colin a signalé que le développement de la pêche aux Antilles se heurte à l'absence de traditions maritimes des populations locales.

En réponse à M. Raymond Brun, le rapporteur pour avis a rappelé que le problème du statut de la collectivité territoriale de Mayotte est très difficile à résoudre.

**

A la suite de cet échange de vues, la Commission a adopté à l'unanimité le rapport pour avis de M. Bernard Parmantier et décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat les dispositions concernant les Départements d'Outre-Mer figurant dans le projet de loi de finances pour 1982, adopté par l'Assemblée nationale.