

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 novembre 1991.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur l'état de l'appareil statistique relatif aux départements d'outre-mer,

Par M. Rodolphe DÉsirÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Trégouet, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : L'organisation de la production statistique relative aux départements d'outre-mer	9
A. UN CADRE D'OBSERVATION PARTICULIER	9
1. Une spécificité marquée	10
<i>a) Les caractéristiques générales</i>	10
<i>b) Les incidences sur l'observation statistique</i>	11
2. Des besoins propres	13
<i>a) Combler un retard de développement</i>	13
<i>b) Mieux connaître l'environnement régional</i>	14
B. UNE DUALITÉ DES RÈGLES APPLIQUÉES À LA PRODUCTION STATISTIQUE	15
1. Une répartition des compétences relevant du droit commun	15
<i>a) Les principes applicables</i>	15
<i>b) Quelques applications particulières</i>	16
2. Des régimes dérogatoires	17
<i>a) L'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)</i>	17
<i>b) Un régime douanier particulier</i>	18
C. DES MOYENS ADMINISTRATIFS D'IMPORTANCE INÉGALE	19
1. Une indéniable mobilisation	19
<i>a) Une adaptation remarquable de plusieurs administrations d'Etat</i>	20
<i>b) Des initiatives locales souvent exemplaires</i>	26
2. Des faiblesses à compenser	31
<i>a) Des retards en matière d'équipement et de structures</i>	31
<i>b) Un manque de coordination</i>	32

	<u>Pages</u>
CHAPITRE II : Les lacunes de l'information statistique relative aux DOM	35
A. L'INSATISFACTION D'UNE DEMANDE CROISSANTE D'INFORMATION	36
1. Au niveau communautaire et national	36
<i>a) Les carences constatées au niveau de la Communauté économique européenne</i>	36
<i>b) Les manques relevés au niveau national</i>	39
2. Au niveau local	41
<i>a) Les souhaits des collectivités territoriales</i>	42
<i>b) L'attente des entreprises et le constat des administrations</i>	48
B. DES EFFORTS INDÉNIABLES MAIS ENCORE INSUFFISANTS	51
1. Des efforts indéniables	52
<i>a) De la part de l'INSEE</i>	52
<i>b) De la part des services de l'Équipement</i>	53
C. UNE TRIPLE INSUFFISANCE	55
1. Une insuffisante adéquation avec la production métropolitaine	55
<i>a) Dans les travaux de l'INSEE</i>	55
<i>b) Dans les travaux des services de l'Équipement</i>	57
2. Une insuffisante organisation de la diffusion	58
3. Une insuffisante exploitation monographique et prospective	59
CHAPITRE III : Les solutions proposées	61
A. GUIDER L'ACTION À ENTREPRENDRE SELON QUATRE PRINCIPES	61
1. Se fixer des ambitions réalistes mais à la mesure des enjeux	61
2. Sérifier les priorités et les responsabilités par la concertation avec les élus et les acteurs économiques locaux	63
3. S'appuyer sur l'appareil administratif existant en développant la coordination et la déconcentration	64
4. Privilégier une démarche progressive reposant sur un calendrier précis	65

	<u>Pages</u>
B. ORIENTER L'EFFORT DANS QUATRE DIRECTIONS	65
1. Poursuivre l'extension des travaux nationaux aux DOM et développer le partenariat local	65
<i>a) Propositions</i>	65
<i>b) Recommandations particulières</i>	66
2. Améliorer la diffusion de l'information par l'organisation d'un réseau d'observatoires économiques régionaux	69
<i>a) Propositions</i>	69
<i>b) Recommandations concrètes</i>	70
3. Promouvoir la coopération régionale en matière d'information statistique	71
<i>a) L'intérêt</i>	71
<i>b) Les moyens recommandés</i>	72
4. Assurer le succès par la création d'instances de coordination locales et nationales	73
<i>a) Institutionnaliser la concertation locale</i>	73
<i>b) Organiser un comité national d'orientation</i>	75
 CONCLUSION	 76
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. RODOLPHE DÉSIRÉ, RAPPORTEUR (42 auditions)	79
ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE RELATIF À L'APPAREIL STATISTIQUE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	83
ANNEXE 3 : LETTRE ADRESSÉE, LE 8 OCTOBRE 1991, PAR M. RODOLPHE DÉSIRÉ A M. LOUIS LE PENSEC, MINISTRE DES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER	91
ANNEXE 4 : RÉPONSE DE M. LOUIS LE PENSEC, MINISTRE DES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER A M. RODOLPHE DÉSIRÉ	93

Mesdames, Messieurs,

La dernière décennie de ce siècle qui s'achève s'annonce, à l'évidence, comme devant marquer profondément l'histoire du développement économique des départements d'outre-mer. La réalisation du grand marché communautaire et la poursuite des politiques visant à assurer l'égalité sociale entre les populations locales et celles de métropole constituent, en effet, pour les années à venir, deux défis majeurs qui engagent fortement l'avenir de ces parcelles du territoire national disséminées de la mer des Caraïbes au coeur de l'Océan indien.

Dans un monde de plus en plus vivement interpellé par les problèmes suscités par les écarts de prospérité qui séparent les continents et les peuples, ces défis sont lancés non seulement à chacune de ces collectivités territoriales ultra-périphériques, mais aussi à l'ensemble de la collectivité nationale. En cela, la réponse qui leur sera apportée présente, par bien des aspects, un caractère exemplaire.

Aussi, l'incontestable vigueur de la volonté politique avec laquelle l'Etat et les autorités locales s'emploient à réaliser le décollage économique des départements d'outre-mer doit-elle être comprise et approuvée. Néanmoins, pour que l'élan impulsé aboutisse rapidement à des résultats tangibles, encore faudrait-il que tous les atouts législatifs, réglementaires, administratifs et techniques nécessaires au succès soient mobilisés.

Or, sur ce dernier point, d'importants progrès restent à faire.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a déjà souligné, de par le passé, la nécessité de secouer un certain

nombre de pesanteurs administratives qui freinent, voire s'opposent, à la réalisation des projets des élus visant à poursuivre l'amélioration des dessertes aériennes et maritimes qui doivent assurer le désenclavement des DOM. Elle a également déploré, à de multiples reprises, le sérieux handicap que constitue le caractère fragmentaire des données statistiques, qui ne permet pas de cerner avec suffisamment de précisions la réalité des situations locales.

Ces lacunes statistiques lui sont apparues, de manière particulièrement frappante, à l'occasion de certaines réponses ministérielles apportées aux questions qu'elle est amenée à formuler, chaque année, pour être en mesure de présenter son avis sur la partie de la loi de finances relative à l'outre-mer.

A titre d'exemple, lors de l'examen du budget de 1991, il lui a été indiqué que la décomposition la plus récente de la valeur ajoutée brute marchande par secteur d'activité datait de 1982, *"dernière année pour laquelle les comptes définitifs détaillés avaient été établis pour les DOM insulaires"*.

Dans de telles conditions, l'élaboration d'une stratégie cohérente de développement des régions d'outre-mer apparaît pour le moins délicate.

Il est de notoriété publique que les conclusions de la commission RIPERT sur l'égalité sociale dans les DOM, reprises en partie par le Gouvernement, suscitent de nombreuses réserves de la part des élus locaux. Ils craignent, entre autres, que la priorité conférée à la politique des salaires ne joue au détriment de l'emploi. Or, les termes de ce débat se trouvent obscurcis par le brouillard statistique pesant sur le niveau comparé des coûts de la vie dans les DOM et en métropole ainsi que sur la structure du marché du travail outre-mer.

Parallèlement, l'appréciation, notamment par le Parlement, de la pertinence des politiques engagées se révèle quelque peu aléatoire.

Une illustration récente en est donnée par le remarquable rapport d'information sur la fiscalité dans les départements d'outre-mer, déposé au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale par son rapporteur général, M. Alain RICHARD. Ce document indique, dès l'introduction, que la mission d'information constituée par cette commission a *"été étonnée de la faiblesse des sources documentaires et des données statistiques relatives aux départements d'outre-mer"*. Par la suite, il est notamment précisé que le bilan des dispositifs -globalement bénéfiques- favorisant les investissements dans les DOM s'est révélé extrêmement malaisé à dresser car l'appareil statistique est *"beaucoup trop pauvre pour*

pouvoir faire ressortir de manière suffisamment pertinente l'impact réel des incitations fiscales".

Au regard de l'importance des échéances qui se préparent, cette infirmité statistique présente un caractère d'autant plus regrettable que les efforts financiers consentis en faveur des DOM, tant au plan national que communautaire, sont tout à fait significatifs (1) et qu'il serait indispensable de pouvoir en mesurer, avec exactitude, les effets sur l'activité productive afin, le cas échéant, d'en moduler ou d'en corriger les orientations dans le sens de la plus grande efficacité possible.

Face à cette situation insatisfaisante, la Commission des Affaires économiques et du Plan a décidé, le 22 mai 1991, de me confier, en ma qualité de rapporteur pour avis du budget des DOM, le soin d'établir un rapport sur l'état de l'appareil statistique relatif aux départements d'outre-mer.

Pour accomplir cette mission, j'ai procédé à un large programme d'auditions auprès de la plupart des administrations centrales concernées. J'ai ensuite cherché à compléter les informations ainsi obtenues en envoyant un questionnaire détaillé aux responsables politiques, économiques et administratifs des quatre départements étudiés, puis en m'entretenant directement avec certains d'entre eux lors d'une brève enquête effectuée à la Guadeloupe et à la Martinique du 22 au 26 juillet 1991. Les renseignements collectés en France métropolitaine ont ainsi pu être nuancés par les propos recueillis sur place et les réponses écrites des instances locales.

Qu'il soit permis à cette occasion, à votre rapporteur, d'indiquer que, même s'il regrette vivement que certains des responsables des services extérieurs de l'Etat en poste dans les départements qu'il n'a pu visiter aient pu juger convenable de ne pas donner suite à ses courriers, il tient à rendre hommage à la compétence et à l'efficacité des personnes qu'il a rencontrées ou qui ont apporté une réponse écrite à ses questions et à souligner la qualité de l'accueil qui, en toutes circonstances, lui a été réservé lors de son enquête aux Antilles.

(1) Selon l'EDOM, les concours financiers nationaux de caractère public attribués aux quatre DOM en 1990 se sont élevés à 34,8 milliards de francs, dont 8,2 milliards de francs correspondent au solde des transferts sociaux.

Par ailleurs, pour la période 1989-1990, les crédits réservés pour les quatre DOM au titre des cadres communautaires d'appui dépassent 750 millions d'Ecus (5,2 milliards de francs).

Toutes les consultations et investigations qu'il a entreprises ont été menées avec le triple souci de recenser les moyens existant, d'identifier les carences du système actuel et d'avancer des propositions pragmatiques visant à améliorer la situation.

Ce sont les conclusions qu'il a présentées à la Commission des Affaires économiques et du Plan à ce sujet et que celle-ci a adoptées le 29 octobre 1991 qui sont exposées dans le présent rapport.

CHAPITRE PREMIER

L'organisation de la production statistique

relative aux départements d'outre-mer

D'une manière générale, on ne peut guère comprendre la situation actuelle des départements d'outre-mer et encore moins chercher à résoudre leurs problèmes si, au-delà du constat de leur complète appartenance à la République, on ne perçoit pas que leur position géographique et leur niveau de développement leur confèrent des caractéristiques et des préoccupations spécifiques.

L'exercice consistant à examiner les modes de production des informations économiques et sociales relatives aux Antilles-Guyane et à la Réunion n'échappe pas à cette obligation. Les DOM composent un cadre d'observation statistique particulier. Les règles qui leur sont appliquées dans ce domaine reflètent d'ailleurs, en partie, ce particularisme. Elles ressortent, à la fois, du droit commun et de régimes dérogoires.

La mise en œuvre de ces règles entraîne cependant des effets complètement opposés. Parfois, des informations ponctuelles fournies pour chacune des régions d'outre-mer n'ont d'équivalent qu'à l'échelle de l'ensemble du territoire national alors que, parallèlement et trop souvent, des indicateurs obtenus communément dans chaque région métropolitaine ne sont pas disponibles. Il apparaît, en effet, que les moyens administratifs mobilisés, outre-mer, pour traiter ces questions sont d'importance très inégale.

A. UN CADRE D'OBSERVATION PARTICULIER

Les DOM constituent un objet d'étude statistique présentant des traits spécifiques et ressentent, de ce fait, des besoins propres en la matière.

1. Une spécificité marquée

a) *Les caractéristiques générales*

L'éloignement, l'insularité et un net retard de développement économique impriment une profonde empreinte sur les réalités de l'outre-mer.

Les distances géographiques entre les DOM et la métropole sont d'importance : 6 800 kilomètres pour la Martinique ou la Guadeloupe, 7 000 pour la Guyane, 9 300 pour la Réunion. L'insularité ou la quasi-insularité - la Guyane ne se trouve-t-elle pas cernée par l'océan Atlantique et l'océan arboré de la forêt vierge ? - contribue à renforcer cet isolement puisqu'elle interdit tout échange par voie terrestre avec les partenaires extérieurs.

Les handicaps que connaissent les économies locales sont lourds et nombreux. Le premier d'entre eux, dû en partie à la faible taille des populations (1), est, sans doute, l'étroitesse des marchés qui, jointe à l'insularité, entraîne une grande fragmentation des unités de production. Il faut y ajouter :

- un coût du travail élevé au regard de celui des pays voisins et de l'ensemble des pays A.C.P. qui ont accès aux marchés communautaires ;

- la faiblesse de la coopération régionale ;

- une insuffisante adaptation des systèmes de financement.

En outre, l'éducation, de la maternelle à l'université, la formation professionnelle, le logement social y enregistrent des retards significatifs. Entre le quart et la moitié des logements sont considérés comme insalubres.

Malgré les limites des diagnostics autorisés par les indicateurs disponibles, les faiblesses économiques peuvent être mises en évidence par quelques chiffres. La dépendance extérieure est très forte ; le taux de couverture des échanges de marchandises atteint rarement plus de 15 %. Par rapport à la métropole, le produit

(1) D'après le dernier recensement, la Guadeloupe compterait 387 000 habitants, la Martinique 360 000, la Guyane 115 000, la Réunion 630 000.

intérieur par habitant est inférieur d'un tiers et, sauf en Guyane, le volume du chômage est double, voire triple.

Le marché du travail est atrophié. Les chiffres publiés par "La lettre des départements d'outre-mer" du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle mettent en évidence la faiblesse du nombre des emplois salariés du secteur privé, au regard de l'ampleur de la demande de travail. Si, en Guyane, le nombre de chômeurs enregistrés à l'A.N.P.E. représente environ le tiers des effectifs salariés cotisant aux ASSEDIC, à la Martinique et à la Guadeloupe, ce taux oscille dans une fourchette allant de 54 à 61 % et il atteint plus de 75 % à la Réunion.

La distribution des revenus présente un caractère complexe. Les SMIC locaux dépassent à peine, selon les départements, les deux tiers ou les quatre cinquièmes du SMIC métropolitain mais les traitements des fonctionnaires sont majorés de 65 % à près de 80 % et les résidents bénéficient d'une réduction de 30 à 40 % pour l'impôt sur le revenu.

b) Les incidences sur l'observation statistique

La géographie ne se contente pas d'éloigner les DOM de la métropole. Elle les place dans des zones climatiques et naturelles différentes. La structure de la consommation des ménages s'en trouve influencée dans des proportions importantes.

Le budget "chauffage" d'un couple de retraités de Pointe-à-Pitre n'a rien à voir avec celui de deux personnes âgées résidant à Metz. Le panier de la ménagère de Saint-Denis-de-la-Réunion n'a guère de points communs avec celui composé sur les marchés de Nice ou de Brest. Ces écarts rendent quelque peu hasardeuse une comparaison spatiale de l'évolution des prix et des pouvoirs d'achat.

Les critères métropolitains des enquêtes statistiques se révèlent inadaptés au tissu industriel et commercial local. Ainsi, aux Antilles-Guyane, pour obtenir des résultats pertinents, les enquêtes de l'INSEE dans le secteur du commerce doivent être effectuées auprès des entreprises employant plus de six salariés alors qu'en métropole ce seuil est fixé à vingt salariés.

L'économie souterraine ou "informelle" semble occuper une place beaucoup plus importante qu'en métropole. Aux Antilles, la pratique dite du "coup de main" est considérée comme très répandue dans l'agriculture et le bâtiment. Dans ces îles, l'emploi non

déclaré est parfois estimé par les experts comme représentant 10 à 20 % de l'emploi déclaré.

D'une manière plus générale, en 1989, la commission sur l'égalité sociale et le développement économique dans les DOM, présidée par M. Jean RIPERT, avait cherché à estimer l'ampleur du phénomène. Son rapport fournit des chiffres conduisant à minorer de 6,8 à 7,1 points les ratios de chômage disponibles à l'époque (1).

A l'inverse, certaines personnes n'ayant jamais travaillé et désireuses d'exercer une activité salariée ne s'inscrivent pas sur les listes administratives du chômage en raison de la pénurie des offres d'emploi.

Un tel contexte rend donc pour le moins complexe l'appréciation de la dimension exacte du déficit d'emploi dans les DOM.

Surtout, l'analyse chiffrée des réalités domiennes se heurte aux limites que rencontre l'application des lois de la statistique quand il s'agit d'étudier de petits territoires présentant un nombre fini d'unités observables. Il faut, en effet, se rappeler que la justesse d'une enquête statistique dépend toujours de la taille de l'échantillon à partir duquel elle est effectuée. Au-delà d'un certain seuil, la loi des grands nombres implique que ce qui est vrai pour une part significative de l'ensemble est probablement vrai pour sa totalité. En deçà de ce seuil règne l'incertitude.

Or, la situation des DOM ne reflétant nullement celle de la métropole, un échantillon pertinent au plan national l'est rarement à leur niveau. Bien plus, le poids économique et démographique des DOM dans l'ensemble national étant relativement faible, cela conduit à ce que, même s'ils sont compris dans l'échantillon retenu, les informations hétérodoxes en émanant seront marginalisées par les programmes de traitement, voire écartées comme des anomalies ou des erreurs de l'enquête globale.

Pour obtenir un résultat restituant correctement la situation des DOM, il faudrait donc augmenter soit la taille des échantillons nationaux, soit, en procédant à des ajustements ex post, celle des échantillons locaux.

Compte tenu du fait que les DOM représentent environ 2,5 % de la population nationale, le ministère des DOM-TOM évalue à environ 40 000 unités la taille minimale des enquêtes nationales

(1) Rapport Ripert, p. 13 et 14.

concernant les ménages qui permettraient d'obtenir des informations significatives au niveau des DOM. Actuellement, la taille des échantillons nationaux se situant généralement entre 2 000 et 20 000 unités, les DOM se trouvent rarement correctement pris en compte.

Autre exemple : l'enquête "santé" à laquelle procède l'INSEE en collaboration, notamment, avec le ministère des Affaires sociales. En métropole, elle repose sur un sondage concernant 10 000 personnes. Sa mise en place outre-mer imposerait, au dire des experts, de pouvoir interroger dans chacun des quatre DOM environ 2 500 personnes. Le constat qui en découle est éloquent : la prolongation de l'enquête "santé" dans les DOM entraînerait une multiplication par deux de l'échantillon actuel si on veut pouvoir traiter valablement une population quarante fois moins importante que celle déjà appréhendée.

Ce qui vaut pour les ménages vaut d'ailleurs, tout autant, pour les entreprises. Plus un ensemble observé est petit, plus le coût de son observation par sondage se rapproche du coût d'une collecte exhaustive. Une grande partie de la problématique statistique des DOM est soumise à cette règle d'airain.

Pourtant, plus que bien d'autres collectivités territoriales, les DOM ont besoin des enseignements de la science statistique pour mieux s'intégrer à la Nation.

2. Des besoins propres

a) *Comblant un retard de développement*

Selon la définition donnée par le Petit Robert, la statistique est l'étude méthodique des faits économiques et sociaux "par des procédés numériques (classements, dénombrements, inventaires chiffrés, recensements) destinée à renseigner et aider les gouvernements". Elle est l'indispensable support d'une action publique efficace.

Pour mener à bien la politique volontariste de développement des DOM engagée tant par le Gouvernement que par les autorités locales, il est impératif de pouvoir situer les DOM dans l'espace national, de pouvoir les comparer avec la métropole et de mesurer, aussi précisément que possible, l'impact des différentes actions engagées en leur faveur.

Une Nation solidaire, qui doit se préparer avec toutes les chances de succès aux formidables mutations qu'annonce le XXI^e siècle, ne peut, quand par ailleurs elle connaît la prospérité, se satisfaire de la persistance, sur certaines parties de son territoire, de véritables poches de sous-développement. Elle doit pouvoir être dotée d'un dispositif d'information adapté qui puisse lui permettre de connaître, de manière suffisamment fiable, l'état économique et social de ces régions défavorisées et de définir, en conséquence, une politique de développement appropriée.

Chacune de ces régions présentant pour diverses raisons (géographiques et naturelles, historiques, démographiques...) des particularités prononcées par rapport aux autres, il convient, en outre, que ce dispositif puisse assurer une connaissance suffisamment approfondie des situations locales pour permettre une adaptation de la politique générale à chaque cas.

Le sous-développement est une maladie qui ronge le tissu social. Pour le vaincre, il faut pouvoir en diagnostiquer les causes et leurs enchaînements pernicious. Il faut, également, pouvoir contrôler régulièrement les effets des prescriptions appliquées si l'on veut être sûr que la guérison est en cours. Les maladies iatrogènes, déclenchées par des médicaments efficaces pour un patient mais inadaptés aux réactions d'un autre, sont parfois aussi redoutables que les maladies classiques.

Les pouvoirs publics doivent donc disposer d'un appareil statistique à même de leur permettre, au vu des résultats obtenus, de corriger, en tant que de besoin, leur politique ou de l'accentuer dans le bon sens.

La qualité de l'outil est le gage de la qualité des décisions. C'est pourquoi elle ne doit pas être négligée et être, au contraire, l'objet de la plus grande attention.

b) Mieux connaître l'environnement régional

Les liens privilégiés des DOM avec la métropole ne doivent pas faire oublier les contraintes que crée leur éloignement.

Pour éclairer judicieusement les choix à arrêter, il convient de disposer non seulement de comparaisons avec le reste de la Nation mais aussi d'informations sur leur environnement géographique immédiat. Il est important de pouvoir connaître la compétitivité des secteurs de production dans les DOM par rapport à ceux des pays voisins. Il serait également utile de pouvoir évaluer les incidences de facteurs tels que la spécificité des comportements

économiques et sociaux ainsi que la nature et le niveau des échanges avec le reste de la zone géographique. Une telle préoccupation se trouve même renforcée depuis que la conférence de Cayenne d'avril 1990 a conclu à la nécessité d'une accentuation de la coopération régionale.

Au total, les missions du dispositif statistique relatif aux DOM doivent être les mêmes que pour le reste de la France (collecte, analyse et diffusion de l'information). Néanmoins, étant donné les spécificités de ces départements et de leur environnement économique immédiat, du fait également de la nécessité d'y mener une politique de développement vigoureuse, chacune de ces missions devrait être renforcée ou modulée chaque fois que les instruments statistiques conçus dans et pour la métropole se révèlent inexistantes ou inadéquats.

Les règles statistiques qui sont appliquées aux départements d'outre-mer reflètent d'ailleurs partiellement cette nécessité.

B. UNE DUALITÉ DES RÈGLES APPLIQUÉES À LA PRODUCTION STATISTIQUE

Dans les DOM, la répartition des compétences administratives en matière de production statistique obéit globalement aux règles de droit commun appliquées en métropole. Elle connaît cependant des dérogations spécifiques d'une portée non négligeable.

1. Une répartition des compétences relevant du droit commun

a) Les principes applicables

En France, la production d'informations statistiques publiques ressort de la compétence de l'Etat et nullement de celle des régions ou des départements. Cette règle joue dans les DOM tout comme en métropole. Elle ne connaît d'exception que dans les TOM où une telle responsabilité incombe aux Territoires qui ont, en conséquence, créé des instituts territoriaux de statistique.

En métropole et dans les régions d'outre-mer, la charge de collation, d'exploitation et de publication des données statistiques est répartie entre les différents ministères. L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), placé sous l'autorité du ministre de l'Economie et des Finances, est responsable de la gestion des instruments de coordination et de synthèse (répertoires, grands recensements, nomenclatures, indices, comptabilité nationale...), de la statistique sur les ménages et de celle sur le commerce et les services. Par contre, chaque ministère sectoriel (Agriculture, Industrie, Equipement, Education, Santé, Tourisme, etc.) est seul responsable de la production d'informations afférentes à son domaine d'attribution.

Pour éviter que ce système déconcentré ne fonctionne de manière désordonnée, l'INSEE assure une certaine centralisation de la gestion des ressources humaines. L'Institut met à disposition ou détache les techniciens, qu'il a recrutés et formés, dans les services extérieurs des divers ministères compétents. En outre, la coordination des différents programmes statistiques est faite au sein du Conseil national de l'information statistique (C.N.I.S.).

C'est ce schéma qui se trouve en principe appliqué aux DOM. Le ministère des DOM-TOM, dont la fonction est de coordonner l'action de l'appareil d'Etat et non de se substituer aux autres départements ministériels dans les DOM, n'a pas responsabilité directe dans la production de statistiques sur l'outre-mer à l'exception, peut-être, de par sa tutelle sur l'A.N.T., des statistiques sur la situation des personnes originaires des DOM et résidant en métropole.

Le bel ordonnancement cartésien de ce modèle général connaît toutefois quelques applications particulières dans les DOM.

b) Quelques applications particulières

La déconcentration de l'appareil statistique ministériel dans les DOM se heurte parfois à la faiblesse ou à l'inexistence de moyens administratifs.

Certains départements ministériels sont pratiquement absents dans les DOM ; d'autres disposent d'implantations locales mais n'y mobilisent que des effectifs squelettiques peu susceptibles d'assurer une activité statistique satisfaisante. L'exercice, au plan local, des compétences nationales s'en trouve donc modifié.

Ainsi, le ministère de l'Industrie a conclu un accord avec l'INSEE pour que les services régionaux de ce dernier assurent, dans les DOM, les enquêtes annuelles d'entreprises dans l'industrie.

En Martinique, l'enquête hôtelière a changé quatre fois d'attributaire en dix ans. Elle a successivement été confiée à l'INSEE, à l'Office départemental du tourisme puis à l'Agence régionale du tourisme pour, en dernier lieu, revenir à l'INSEE

Plus préoccupant, les services régionaux de l'INSEE sont parfois amenés à compenser directement les carences d'autres administrations. Aux Antilles-Guyane, ils assument la saisie informatique des déclarations fiscales car une telle opération leur est nécessaire pour pouvoir effectuer, par ordinateur, un certain nombre de traitements dans un minimum de temps et avec un maximum d'efficacité. Ce sont également ces services régionaux qui effectuent l'enquête "*bâtiment et travaux publics*" en Guyane.

Parallèlement, les DOM connaissent des régimes statistiques entièrement dérogatoires aux règles nationales.

2. Des régimes dérogatoires

a) *L'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)*

La Banque de France n'intervient pas dans les départements d'outre-mer. Ses activités en matière de monnaie et son rôle de collecteur d'informations monétaires et financières sont dévolus à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer dont le champ géographique d'action recouvre les quatre DOM ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'utilisation, jadis, de monnaies différentes dans les DOM et la nécessité, aujourd'hui, d'y adapter la politique monétaire aux spécificités locales ont conduit à cette organisation particulière. Ainsi, l'autonomie de l'Institut autorise la définition et l'application d'une politique de réescompte, soutenant les investissements des entreprises locales dans certains secteurs.

Le siège de l'Institut est à Paris. Il est dirigé par un Conseil de surveillance présidé par le Gouverneur de la Banque de France ou son représentant. La direction générale est assurée par le directeur général de la Caisse centrale de coopération économique.

Celui-ci est assisté d'un directeur, cadre supérieur de la Caisse centrale.

b) Un régime douanier particulier

Les taux de T.V.A. appliqués dans les DOM sont différents de ceux de métropole voire même, le plus souvent, égal à zéro. En revanche, toutes les marchandises pénétrant dans les départements d'outre-mer sont assujetties à une taxe spécifique, l'octroi de mer, qui alimente le budget des collectivités locales et leur fournit des ressources financières appréciables et appréciées (1).

De ce fait, les DOM sont classés par le code général des douanes comme territoires d'exportation pour la métropole. Il en résulte que tous les échanges de marchandises de la métropole vers les DOM et des DOM vers la métropole, des DOM entre eux et des DOM avec l'étranger font l'objet d'une comptabilisation particulière effectuée par l'administration des douanes.

Les biens manufacturés transportés de Marseille à Paris n'ont pas à être enregistrés par les douaniers, ceux envoyés de Marseille à Saint-Denis-de-la-Réunion ou de Paris à Cayenne le sont.

La classification douanière retenue entraîne l'inclusion dans la balance commerciale nationale des échanges entre les DOM et la métropole. Elle conduit à majorer la présentation de cette balance des excédents enregistrés par la métropole à l'égard des DOM. Les données du commerce extérieur (en transaction) publiées officiellement chaque mois, étant limitées aux échanges entre la métropole et l'extérieur (y compris les DOM-TOM), connaissent donc une certaine distorsion qui se doit d'être corrigée, en intégrant les DOM-TOM dans la France, pour l'établissement de la balance des paiements.

Aussi, à partir des informations collectées par la Direction générale des douanes :

Les échanges entre la métropole et les DOM-TOM sont déduits des exportations et importations France/Extérieur figurant dans les agrégats globaux ;

(1) Le compromis conclu, en décembre 1989, par la France avec la commission de Bruxelles, qui considère l'octroi de mer comme un droit de douane déguisé laisse d'ailleurs planer, il faut le rappeler, une terrible menace sur la fragile économie des DOM.

- tandis que les échanges DOM-TOM avec l'étranger sont ajoutés à ces agrégats.

Il faut, en effet, rappeler que ces règles douanières spécifiques ne jouent que pour les échanges de marchandises. Les flux de règlements des DOM-TOM avec l'étranger portant sur les opérations économiques et financières de marchandises, de services, de transferts unilatéraux et de mouvements de capitaux à long terme sont intégrés dans la balance des paiements à partir des informations fournies par la Caisse centrale de coopération économique.

D'un point de vue statistique, les DOM se trouvent commercialement à l'extérieur de la France mais financièrement à l'intérieur ; il n'y a donc pas de correspondance entre flux financiers et flux réels. Ainsi, une analyse des comptes extérieurs des DOM prenant en compte la balance des services et des capitaux est impossible à réaliser.

Cette originalité est une illustration supplémentaire du particularisme domien. Force est cependant de constater que celui-ci se trouve appréhendé de manière inégale par l'appareil administratif en place.

C. DES MOYENS ADMINISTRATIFS D'IMPORTANCE INÉGALE

Les moyens administratifs consacrés à l'information économique et sociale relative aux DOM présentent des caractères très contrastés. Parfois remarquablement adaptés au contexte local, voire supérieurs à ceux mis en œuvre pour les collectivités métropolitaines, ils répondent cependant encore trop peu souvent aux exigences satisfaites ailleurs en France.

1. Une indéniable mobilisation

Plusieurs administrations d'Etat ont depuis longtemps démontré qu'elles savent apporter aux DOM toute l'attention qu'ils méritent. Leur action est, d'ailleurs, de plus en plus souvent complétée par des initiatives locales multiples et variées.

a) Une adaptation remarquable de plusieurs administrations d'Etat

L'IEDOM, le ministère de l'Agriculture, la Direction générale des douanes et, à un degré différent, l'INSEE ont su mobiliser en faveur des DOM des ressources humaines, financières et techniques d'un niveau tout à fait significatif.

● **L'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)**

Son statut confère trois missions essentielles à l'Institut d'émission : contrôler les établissements de crédit, assurer le bon fonctionnement du système bancaire et suivre la conjoncture économique et monétaire. Dans le cadre de chacune de ces activités et pour chaque DOM, il collationne, élabore et diffuse des données statistiques.

En respectant les principes édictés au plan national par la Banque de France, les directions régionales de l'IEDOM effectuent, sur place, le calcul des différents agrégats monétaires, de leurs contreparties et des concours à l'économie de caractère bancaire. Elles mènent des enquêtes semestrielles sur le coût du crédit. Elles gèrent également un certain nombre de fichiers utiles aux organismes bancaires (incidents de paiement par chèque, incidents de paiement liés aux crédits aux particuliers...) et exploitent un système de gestion de bases de données, dit "centrale des bilans", qui regroupe les documentations comptables des entreprises installées dans le département.

Ces directions réalisent, en outre, une enquête trimestrielle de conjoncture, élaborent des tableaux d'indicateurs d'activité pour l'ensemble des secteurs professionnels et rassemble, dans leurs publications, un certain nombre d'informations dispersées et collectées auprès des services de l'Etat, des organismes publics (INSEE, E.D.F.-G.D.F...) ainsi que des instances socio-économiques (chambres de commerce et d'industrie, groupements d'importateurs...). Enfin, certaines de ces directions régionales produisent des monographies ponctuelles à la demande du siège ou après une sollicitation extérieure jugée judicieuse. Ces monographies peuvent être, soit réservées à usage interne, soit publiées dans l'hypothèse où elles ne revêtent aucun caractère confidentiel.

Un service central, installé à Paris, appuie et coordonne les actions de l'ensemble des agences en matière d'études économiques, monétaires ou financières. Les agences emploient, selon

les cas, entre deux à cinq personnes à temps plein à ces tâches. Ainsi, les crédits de personnel mobilisés à ce titre par la direction de Guyane s'élèvent à 700 000 francs par an.

En outre, les personnels -qu'ils occupent des postes d'encadrement ou d'exécution- se trouvent particulièrement bien équipés. Partout, ils disposent d'un poste informatique individuel.

L'IEDOM assure la diffusion des informations ainsi produites sous la forme de bulletins trimestriels et d'un rapport annuel.

Le bulletin trimestriel permet le suivi conjoncturel de l'économie de chaque département avec un décalage d'un trimestre. Le rapport annuel, composé d'un fascicule général et de fascicules spécifiques à chaque DOM, vise à présenter un bilan général de l'activité économique enregistrée au cours de l'exercice écoulé : description des principaux secteurs de production, suivi des indicateurs de la demande, des financements publics, des échanges. Il présente parallèlement l'évolution de la monnaie, de l'épargne, du crédit et dresse la situation du système bancaire local.

La qualité de ces documents, l'étendue de la couverture qu'ils assurent en font des sources précieuses d'information. Ils démontrent qu'en y consacrant les moyens nécessaires, l'observation statistique des DOM peut atteindre des niveaux remarquables.

● Le ministère de l'Agriculture

Dans les DOM, les services de statistique agricole ont été créés au sein des directions départementales de l'agriculture vers la fin des années soixante. Dans un premier temps, ils n'ont pu fonctionner que grâce au recrutement de cadres sélectionnés en tant que volontaires de l'aide technique. A compter des années soixante-dix, le Service central des enquêtes et études statistiques du ministère (S.C.E.E.S.) a stabilisé la situation en plaçant à leur tête des fonctionnaires titularisés dans leur poste et, pour la plupart, détachés par l'INSEE.

Aujourd'hui, dans les services du ministère de l'Agriculture, ce sont au total vingt personnes -dont six cadres A- qui se consacrent à l'étude statistique des DOM : quatre affectées au S.C.E.E.S. à Paris et seize outre-mer. D'une manière générale, les effectifs moyens des services de statistique agricole dans les DOM sont supérieurs à la moyenne métropolitaine avec quatre agents par département contre trois dans l'Hexagone. Cela se justifie par le fait

qu'outre-mer, les services jouent un rôle à la fois régional et départemental.

Chacun de ces services s'appuie sur un outil informatique de bon niveau : deux à trois micro-ordinateurs en moyenne et un logiciel spécifique, spécialement conçu pour la saisie, le contrôle et le dépouillement des opérations statistiques.

La grave difficulté posée par l'absence de connexion de ces systèmes informatiques avec le réseau (envoi des données par la poste sous forme de bandes magnétiques) semble en passe d'être résolue. En Guadeloupe, une liaison directe avec le ministère vient d'être établie.

Le programme général de travail commun aux quatre DOM est défini chaque année et décliné en fonction des spécificités locales par le S.C.E.E.S., en concertation avec les responsables locaux et dans le respect des orientations à moyen terme arrêtées par le Conseil national de l'information statistique.

Cette politique méthodique et volontariste, engagée il y a une vingtaine d'années, donne aujourd'hui des résultats extrêmement probants.

La plupart des grosses opérations de collecte des données (recensements généraux de l'agriculture, enquêtes sur la structure des exploitations, inventaire communal, enquêtes annuelles sur l'utilisation du territoire) sont effectuées sur le même rythme qu'en métropole rendant ainsi immédiatement possibles certaines comparaisons.

Les services extérieurs disposent des moyens de répondre ponctuellement à des besoins locaux spécifiques. Les publications de la famille "Agreste" (annuaire de statistique agricole, bulletin de statistique agricole, analyses et études, les mercuriales) constituent un excellent vecteur de diffusion des informations.

Actuellement, en ce qui concerne le domaine de responsabilité du ministère, pour que l'instrument statistique appréhendant la réalité agricole des DOM soit au même niveau que celui de la métropole, manque essentiellement un Réseau d'information comptable agricole (RICA) s'appuyant sur un ensemble d'exploitations de référence. Encore est-il nécessaire de préciser que ce réseau devrait voir le jour, au plus tard, à la fin 1992.

De ce point de vue, le ministère de l'Agriculture devance nettement les autres départements ministériels. A ce propos, on peut être tenté d'observer que ce ministère a toujours axé le développement de ses services extérieurs autour du département,

tandis que la plupart des autres ont préféré l'échelon de la région. Or, les DOM n'ont que récemment reçu cette dernière qualité alors qu'ils possèdent la première depuis longtemps.

Quoiqu'il en soit, les résultats acquis restent exemplaires !

● La Direction générale des douanes

En raison des responsabilités particulières qui lui incombent, l'administration des douanes a mis en place dans les DOM des structures qui n'ont d'équivalent dans nul autre département français.

Ses services extérieurs y contrôlent la collecte des données concernant tous les échanges de marchandises entre chacun de ces départements et l'"Extérieur" et assurent, sur place, la diffusion d'un certain nombre d'informations douanières (commerce extérieur de la France, commerce extérieur de chaque DOM par produit et par pays...).

Pour faciliter la recherche et la communication de ces chiffres, les directions régionales, outre les supports "papier" traditionnels et un système de microfiches, ont -ou auront prochainement- accès à la banque de données nationale "Béatrice" (*Banque pour l'étude et l'analyse en temps réel des informations sur le commerce extérieur*) qui fournit, en temps réel, les séries douanières de l'année en cours et des trois précédentes.

Par ailleurs, chaque direction régionale centralise les déclarations des commissionnaires en douane (120 000 en 1990 en Guadeloupe) et les transmet, chaque semaine, à la Direction nationale des statistiques du commerce extérieur (D.N.S.C.E.) implantée à Toulouse. Celle-ci en assure la saisie et le traitement informatique, effectue les contrôles de cohérence, détecte et retourne pour correction les déclarations défectueuses puis utilise les renseignements collectés pour établir les statistiques du commerce extérieur de la métropole et des DOM.

A terme, l'implantation prochaine dans les directions régionales du système informatique SOFI (*Système d'ordinateur pour le fret international*) devrait réduire les taux d'erreurs relativement élevés constatés sur les déclarations primaires et diminuer d'autant les retards qu'ils entraînent. Utilisé depuis longtemps en métropole, ce système, qui permet de réaliser sur place la saisie informatique, effectue en effet 200 contrôles automatiques avant de valider l'enregistrement d'une déclaration.

Lors de ses investigations, votre rapporteur a été surpris de constater que les douanes comptabilisent au poids, et non en unités, tous les flux d'équipements ménagers ou productifs. Ce système semble pleinement justifié pour les produits agricoles ou semi-transformés. En revanche, pour des micro-ordinateurs, des magnétoscopes ou des pianos, se voir communiquer en tonnes les volumes importés chaque année à la Réunion risque d'être fort peu instructif pour l'exportateur ou le commerçant lançant une étude de marché pour développer la vente de ces matériels sur l'île. D'autant plus que les composants de ces produits tendant à s'alléger d'années en années, l'analyse chronologique des séries n'a guère de sens.

Une autre particularité, anecdotique celle-ci, du régime douanier des DOM a également été relevée. Les pièces détachées des fusées destinées à la base de Kourou sont comptabilisées en "*importations temporaires*". Ceci se comprend aisément mais ne doit pas faciliter l'appréciation du volume exact des échanges entre la Guyane et la métropole.

Votre rapporteur a, par ailleurs, entendu adresser quelques reproches à cette administration pour ce qui concerne les délais de mise à disposition et la fiabilité de certains indicateurs. Il est vrai que la réelle complexité de la mise en place du Document administratif unique (DAU) et du Système Harmonisé de désignation et de codification des marchandises (S.H.) imposés par les échéances communautaires a pu créer quelques perturbations.

Votre rapporteur estime toutefois, à titre personnel, que les douanes françaises ont su déployer dans les DOM des moyens administratifs à la hauteur des tâches qui leur sont confiées et que les décisions qu'elles ont, semblent-t-il, d'ores et déjà arrêtées sont de nature à améliorer encore la situation.

● L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

D'aucuns critiquent assez vivement l'INSEE pour son action dans les DOM au motif que celle-ci n'est pas encore entièrement satisfaisante. Une telle attitude est pour le moins injuste car l'outre-mer, plus particulièrement depuis quelques années, n'échappe pas aux préoccupations de l'Institut national.

Celui-ci dispose dans chaque DOM d'un service local qu'il a regroupé autour de deux directions : l'une régionale, et installée à Saint-Denis, à la Réunion ; l'autre l'interrégionale pour les Antilles-Guyane, dont le siège est à Pointe-à-Pitre. Les

établissements de l'INSEE dans les DOM sont ainsi placés sur un pied d'égalité avec les directions régionales métropolitaines. La direction régionale de la Réunion a même constitué, en son sein, un "observatoire économique réunionnais" animé, pour l'essentiel, par un attaché d'administration de l'INSEE.

Au niveau central, depuis 1987, année où la division "Services des DOM-TOM" a commencé à disparaître, l'exécution et le suivi des programmes de travail dans les départements d'outre-mer ont été progressivement intégrés dans les responsabilités des directions ayant en charge l'établissement des statistiques nationales. Aujourd'hui, seul subsiste comme marque spécifique une cellule rattachée directement à la Direction générale.

Les directions régionales emploient 148 personnes dont 20 agents de catégorie A et 11 volontaires de l'aide technique ; 43 d'entre elles travaillent à la Réunion, 105 aux Antilles-Guyane. Au 1er janvier 1987, avant la mise en œuvre d'une certaine déconcentration, les effectifs en place dans les DOM s'élevaient à 130 personnes dont 18 cadres de catégorie A et 12 volontaires de l'aide technique.

Les moyens informatiques des directions régionales sont loin d'être négligeables. Elles disposent chacune d'un ordinateur central de forte puissance. Elles sont, en outre, reliées aux grands centres informatiques de l'INSEE en métropole et exploitent, au total, un parc de 46 micro-ordinateurs et 19 stations bureautiques.

Les moyens financiers sont également significatifs. A titre d'exemple, la direction régionale de la Réunion dispose pour 1991 d'une dotation de fonctionnement de 1,23 million de francs (hors crédits d'enquêtes, de timbres et de téléphone) et d'un budget d'enquêtes de 1,07 million de francs qui est alimenté indirectement par des financements externes correspondant à des opérations réalisées en convention avec des partenaires extérieurs.

Les capacités statistiques mobilisées en faveur des DOM par les administrations ou organismes d'Etat ne sont donc nullement inexistantes. Les initiatives prises au plan local ne doivent pas en être oubliées pour autant.

b) Des initiatives locales souvent exemplaires

Le fait que la loi n'attribue pas directement compétence aux collectivités locales en matière statistique ne leur a pas interdit de prendre un certain nombre d'initiatives dans ce domaine. L'observatoire départemental de la Réunion en est l'illustration la plus frappante. D'autres réalisations méritent cependant d'être mentionnées.

● **L'observatoire départemental de la Réunion**
(O.D.R.)

Créé en juillet 1988 par le conseil général de la Réunion, sous la forme d'une association régie par la loi de juillet 1901, l'O.D.R. a reçu pour mission de :

- contribuer au développement économique et social de la Réunion, en favorisant l'amélioration des actions conduites par l'ensemble des administrations et établissements publics de la Réunion ;

- collecter, ordonner et rendre disponible l'information économique et sociale relative à la Réunion, en valorisant en particulier les données produites par les services des administrations territoriales ;

- conduire les études, soutenir les réflexions, élaborer les propositions rendues nécessaires par les grands dossiers économiques et sociaux auxquels les administrations territoriales sont associées ;

- prendre connaissance des demandes d'études sectorielles présentées notamment par les services du conseil général, dans les domaines économique, sanitaire et social, culturel et éducatif, afin de les réaliser directement ou d'en favoriser la réalisation par le service concerné ou par un organisme spécialisé ;

- mettre au point des actions de formation, d'information, de promotion, destinées notamment au conseil général de la Réunion, à partir des résultats des travaux précédemment énumérés.

Il vise ainsi à renforcer l'information économique et sociale du département et à valoriser les données obtenues par des publications (quatre numéros annuels pour les revues "*Etudes et synthèses*" et "*La note d'information de l'O.D.R.*" auxquels s'ajoutent des "*Documents de l'O.D.R.*" à diffusion plus restreinte).

La présentation officielle de l'observatoire départemental explique que la décision de sa création a découlé d'un double constat :

- "L'intense mouvement de décentralisation impulsé outre-mer, de 1982 à 1987, avait rendu des collectivités territoriales peu expérimentées responsables de la gestion de secteurs étendus et importants ; l'amélioration des politiques conduites passait, en conséquence, par une analyse soignée des interventions réalisées et des populations ciblées ; elle exigeait aussi une attention permanente aux dynamiques économiques, sociales et culturelles.

- Les orientations générales et les décisions particulières concernant les DOM, prises à Paris ou à Bruxelles, résultaient souvent de l'exploitation de dossiers complets, étayés d'informations solides ; la Réunion avait donc tout intérêt à présenter vite et bien son point de vue."

Après trois années d'activité, la pertinence de ce diagnostic ne semble pas s'être démentie puisqu'il apparaît aux responsables de l'observatoire départemental que : *"la décentralisation a conduit à un transfert de compétences accompagné d'un transfert de moyens financiers, matériels et humains, ce qui n'est pas allé jusqu'au partage des services producteurs de l'information économique, sociale, éducative ou culturelle dont le Conseil général a besoin pour redéfinir en permanence ses interventions."*

Le conseil d'administration de l'observatoire accueille des représentants de la plupart des institutions locales intervenant dans les secteurs économiques et sociaux (vingt-neuf membres actifs énumérés dans les statuts : six membres du conseil général dont son président, quatre responsables des services administratifs du département, ainsi que des représentants d'instances régionales, des services extérieurs de l'Etat, des organismes consulaires, de l'université et de différentes associations économiques, syndicales ou familiales).

Pour satisfaire aux objectifs poursuivis, le département a décidé de consacrer une fraction de un pour mille de son budget au financement de l'O.D.R., selon le principe établi, dès l'origine, de *"un pour mille pour y voir clair"*.

La dotation attribuée à l'observatoire départemental en 1991 continue à respecter ce principe. L'observatoire bénéficie d'une subvention générale de 2,2 millions de francs à laquelle s'ajoutent en tant que de besoin, des subventions complémentaires couvrant à leur coût marginal les frais d'études particulières pouvant lui être demandées. Compte tenu du fait que le conseil général fournit

également les locaux et prend en charge les frais y afférent (eau, électricité et entretien), l'enveloppe globale réelle s'établit aux alentours de 3 millions de francs et reste inférieure au plafond fixé par l'autorité politique.

Les moyens humains que permettent de mobiliser ces ressources sont importants et réunissaient, en 1990, autour du directeur, professeur d'université en sciences économiques, huit autres cadres et chargés d'études et quatre personnes assumant les tâches administratives. Les moyens matériels ne font pas non plus défaut : les locaux, d'accès aisé pour le public, sont situés dans le centre de Saint-Denis et tous les postes de travail sont informatisés.

Le programme de travail de l'O.D.R. est alimenté par les demandes qui sont présentées par les élus et par les services du conseil général, mais aussi par les membres de l'association.

Les résultats de ces travaux sont, pour l'essentiel, destinés au seul conseil général et prennent la forme de fiches, notes et rapports à usage interne, étant entendu que les études d'intérêt général peuvent être publiées dans les revues éditées par l'observatoire et mentionnées précédemment.

● Les autres initiatives locales

Un certain nombre d'agences ou d'offices contrôlés par les autorités locales, notamment dans le domaine du tourisme, manifestent également des ambitions statistiques. Celles-ci sont parfois du plus grand intérêt.

Ainsi, l'Office départemental du tourisme de la Guadeloupe affecte, depuis 1981, deux personnes à temps plein à des tâches d'études statistiques afin de réaliser des enquêtes auprès des touristes et de suivre les fréquentations hôtelières. Il prévoit d'ailleurs d'accroître ses moyens et ses activités.

Parallèlement, l'Agence régionale guadeloupéenne de l'environnement, du tourisme et des loisirs (A.G.E.T.L.) envisage de constituer un observatoire économique du tourisme assurant des enquêtes régulières aux frontières et d'autres, ponctuelles, sur un type particulier de tourisme. Le comité du tourisme de la Réunion réfléchit également à la mise en place d'un tel observatoire.

De son côté, l'Agence régionale du développement du tourisme et des loisirs de Guyane a budgété environ 500 000 francs en 1991 pour assurer le fonctionnement de son service d'études

statistiques et réaliser l'enquête frontière annuelle à l'aéroport de Rochambeau.

Les chambres de commerce et d'industrie cherchent, elles aussi, à améliorer leur information économique.

Celle de la Réunion conduit des études sur la stratégie de développement économique dans les DOM, la réforme de l'octroi de mer et suit régulièrement l'évolution de certaines activités telles, par exemple, le transport routier de marchandises. Ses publications sont régulières ("*Données clefs de l'économie réunionnaise*") ou de type monographique ("*Grandes entreprises de la Réunion*").

L'organisme consulaire de la Martinique a créé en 1984 un observatoire économique animé par un chargé d'études et il a décidé, récemment, de confier à un cabinet parisien une mission d'études visant à déterminer les besoins des entreprises martiniquaises en information économique.

La chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre édite mensuellement et trimestriellement des fascicules fournissant des indicateurs de conjoncture, propose des dossiers professionnels (grande distribution, pharmacie, nautisme en Guadeloupe) et des études (la restauration ambulante ; données économiques sur seize Etats de la Caraïbe ; échanges commerciaux Guadeloupe/Caraïbe, Guadeloupe/C.E.E., Guadeloupe/Amérique du Sud...).

Les centres universitaires peuvent aussi jouer un rôle d'impulsion particulièrement dynamique. Ainsi, le laboratoire de recherche économétrique de l'Université Antilles-Guyane (CEREGEMIA) possède des ordinateurs identiques à ceux de la direction interrégionale de l'INSEE et a acquis un logiciel de modélisation macro-économique comptant parmi les plus performants (le logiciel américain Aremos). Surtout, il regroupe autour de ces outils de grande qualité des compétences et des talents très rares dans ces domaines de recherche.

Ces éléments flatteurs, prometteurs pour l'avenir, ne suffisent pourtant pas à composer un bilan satisfaisant. Trop de faiblesses subsistent.

2. Des faiblesses à compenser

a) Des retards en matière d'équipement et de structures

D'une manière générale, les DOM semblent bénéficier de la part des administrations étatiques, du traitement réservé à la métropole avec quelques temps, voire de nombreuses années, de retard.

N'oublions pas que la statistique agricole, par bien des aspects exemplaires, a suivi une évolution parallèle à celle de la métropole mais avec un décalage d'une dizaine d'années. Dans les deux cas, et parce que la volonté d'intégrer les DOM dans les travaux nationaux ne s'est jamais démentie, il a fallu environ deux décennies pour organiser la structure et atteindre une production statistique adaptée aux besoins des utilisateurs. En métropole, les services spécialisés ont été mis en place au début des années 60 et ont atteint leur pleine efficacité à partir du recensement général de l'agriculture de 1979. Dans les DOM, ils ont émergé au début des années 1970 et n'ont connu une efficacité comparable qu'à compter du recensement général agricole de 1989.

D'autres administrations, quant à elles, n'ont pas commencé à combler les écarts qui, en termes de structures, séparent les régions d'outre-mer de celles de l'Hexagone. Ainsi, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle ne semble pas y disposer d'équipes statistiques alors qu'il en a installées dans toutes les autres régions de France.

Ce constat vaut aussi pour l'équipement des services extérieurs. Dans les DOM, certains d'entre eux n'ont même pas reçu le début d'une dotation en matériels informatiques alors que leurs homologues métropolitains sont déjà entièrement pourvus depuis plusieurs années.

Citons un autre exemple. Lors du passage de votre rapporteur à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales de la Martinique, celle-ci n'avait toujours pas de réponse à une demande de raccordement au réseau Transpac formulée quatre mois plus tôt et elle ignorait quel serait le délai d'attente global qui lui serait imparti. Or, pour toutes les antennes administratives éloignées, un système de télécommunications les reliant rapidement à la métropole se révèle absolument essentiel.

Ce dénuement peut conduire à des situations pour le moins curieuses. Ainsi, à Basse-Terre, la chambre de commerce et d'industrie a préféré payer le prix de l'informatisation d'une des

administrations d'Etat avec laquelle elle est amenée à travailler plutôt que de continuer à pâtir des retards induits, dans le traitement des dossiers, par les procédures manuelles et l'insuffisance des moyens. Certes, cette solution a été proposée par la chambre de commerce et non par son interlocuteur mais il peut être jugé regrettable que les carences de l'Etat obligent de recourir à de telles extrémités.

b) Un manque de coordination

L'éparpillement des producteurs nationaux et régionaux, la diversité des intervenants, la multiplicité des initiatives et les cloisonnements administratifs ne favorisent pas toujours l'emploi optimal des ressources humaines et techniques disponibles. L'insuffisance de la coordination de la production statistique est fréquemment signalée comme un problème sérieux dans les réponses faites au questionnaire adressé par votre rapporteur aux responsables politiques, économiques et administratifs de chaque DOM.

Quelques-uns, tout en reconnaissant l'existence d'une insuffisance dans ce domaine, relativisent sa portée : *"cela ne semble pas plus aigu dans les DOM qu'ailleurs"*, *"il y en a au niveau de chaque DOM comme ailleurs au niveau de chaque région"*. La plupart estime pourtant qu'ils n'ont pas : *"une connaissance suffisante de ce que fait chacun"*, que des difficultés de coordination *"existent manifestement entre ceux qui fournissent l'information primaire et ceux qui la collectent, la traitent et la diffusent"* ou qu'une *"meilleure qualité de l'information dans les DOM pourrait être obtenue par le renforcement de la coordination"*.

La difficulté majeure semble résulter du fait que chaque administration classe ses données en fonction de ses besoins et que ces dernières deviennent ensuite très difficiles à réutiliser par d'autres. Il conviendrait donc de mieux définir, lors de l'engagement d'une opération, toutes les informations que des partenaires pourraient souhaiter obtenir afin d'organiser la saisie et le processus de production sous une forme profitable à tous.

*

Au terme de ce rapide survol des composantes de l'appareil statistique relatif aux DOM, deux observations peuvent être formulées.

D'une part, la disproportion flagrante constatée dans la mobilisation des différentes administrations étatiques est la source d'une information tantôt abondante sur certains points, tantôt inexistante sur d'autres pourtant complémentaires des premiers. Il en résulte une vision déformée, voire dyslexique de la situation des départements d'outre-mer. Peut-on valablement parler de leur "dépendance extérieure" au seul vu de leurs échanges de marchandises avec la métropole et l'étranger alors qu'il est impossible d'évaluer ce que leur activité touristique apporte en devises à la France ou, à l'inverse, ce qu'elle lui permet d'économiser en drainant sur des fractions du territoire national des dépenses de loisirs qui, autrement, auraient tendance à s'effectuer sous des tropiques étrangers ?

D'autre part, la faiblesse trop fréquente des moyens déployés est source de déficiences dans la couverture statistique domienne, déficiences regrettées par nombre de décideurs en charge de l'avenir de ces départements.

CHAPITRE II

Les lacunes de l'information statistique relative aux DOM

Du fait du caractère limité des investigations qu'elle a entreprises, votre commission n'a jamais nourri l'ambition illusoire de dresser un état exhaustif des faiblesses de l'appareil statistique national dans son application aux départements d'outre-mer. D'autres instances mieux pourvues en moyens techniques et mieux initiées aux arcanes de la science statistique pourraient s'y employer plus efficacement.

Elle a, au contraire, cherché à porter un regard sans a priori mais sans complaisance, c'est-à-dire politique au sens propre du terme, sur une situation sur laquelle ses membres représentant les DOM avaient attiré son attention, toujours vigilante à l'égard de l'outre-mer.

Plutôt que de se fourvoyer dans une étude théorique -et par là même hasardeuse- du dossier, elle a préféré engager une démarche concrète et pragmatique qui l'a, notamment, conduite à donner mandat à son rapporteur de se déplacer sur le terrain. Plutôt que de prétendre pouvoir porter une appréciation solitaire -et par là même contestable- sur le problème, elle a préféré se mettre à l'écoute des experts et des administrations compétents tout en recueillant l'avis du plus grand nombre de décideurs concernés.

Aussi, plutôt que de s'en tenir à un discours exclusif oublieux de la pluralité des opinions, elle a préféré chercher à donner un large écho aux préoccupations qui lui ont été exprimées, quitte à tenter d'en effectuer une synthèse permettant de mieux cerner l'étendue des actions à engager.

Au terme de plus de six mois de travaux, l'application stricte de ces principes conduit à constater que la demande croissante d'informations concernant les DOM est encore fréquemment insatisfaite et que, malgré les efforts déployés notamment ces dernières années, le niveau des statistiques disponibles reste insuffisant.

A. L'INSATISFACTION D'UNE DEMANDE CROISSANTE D'INFORMATION

La demande d'information concernant les DOM connaît une nette accentuation. Elle est loin d'être complètement satisfaite. Le phénomène se constate à un triple niveau : communautaire, national et local.

1. Au niveau communautaire et national

a) Les carences constatées au niveau de la Communauté économique européenne

● Le constat

Pendant longtemps, les départements d'outre-mer français n'ont pas figuré dans les statistiques publiées sur les régions de la Communauté par la Commission de Bruxelles. Ainsi, ils n'apparaissent pour ainsi dire pas dans les premiers rapports édités sur ce sujet. Les lignes les concernant étaient, la plupart du temps, tout simplement laissées en blanc.

Contrairement aux précédents, le quatrième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté (1) commence à les présenter dans ses annexes statistiques. Cependant, un examen attentif de ce document démontre, à l'évidence, que le traitement qui leur est assuré demeure fort éloigné de celui réservé aux autres régions de la Communauté fussent-elles, elles aussi, périphériques.

Pour s'en convaincre, il suffit de feuilleter les pages consacrées aux tableaux, graphiques et cartes d'informations statistiques.

Sur la carte richement colorée (p. 88 du rapport précité) illustrant la variation du taux de chômage régional pour la période

(1) *Les régions dans les années 1990 - Commission des Communautés européennes - Direction générale des politiques régionales.*

1985-1990, les silhouettes des départements d'outre-mer dessinées sur un carré divisé en quatre -et placé à l'Ouest de la Pointe du Raz- n'entourent qu'une surface blanche. Cette couleur ne correspond à aucune de celles plutôt vives (bleue, jaune, rouge) référencées en légende. Elle est la même que celle figurant à l'intérieur des traits représentant les frontières de la Suisse, de la Yougoslavie, de l'Albanie et de la Turquie : pays qui -nul ne l'ignore- sont, contrairement aux DOM, étrangers à la CEE.

Les tableaux A.14 et A.15 (p. 95 et 96 du rapport précité) présentent toute une palette d'indicateurs économiques pour les régions communautaires en retard (dites de l'objectif n° 1) (1) dont relève, pour la France, la Corse et les DOM. Sur la ligne réservée à la Corse, toutes les colonnes sont remplies ; sur la ligne suivante, impartie aux DOM, quinze colonnes sur vingt sont vierges de toute indication numérique.

"Encore faut-il préciser que pour les cinq colonnes où un chiffre se trouve inscrit, un renvoi en bas de page indique qu'il s'agit de sources nationales. Ceci signifie, en clair, que l'origine des rares données fournies ne permet pas leur complète comparabilité avec celles relatives aux autres régions de France ou de la Communauté.

Des remarques similaires pourraient être formulées à la lecture du tableau A. 23 (p. 105) (2) qui délivre les principaux indices économiques de toutes les régions communautaires.

Est-il besoin, au passage, de signaler que, pour l'Espagne, au regard de la ligne "Canaries" aucune colonne ne reste vide et qu'aucun des chiffres y figurant ne fait l'objet de la moindre réserve pour ce qui concerne leur comparabilité ?

L'honnêteté impose, toutefois, de relever que la particularité statistique des DOM dans les publications communautaires n'est pas unique. Dans la partie relative au Portugal au sein du tableau A. 23 (p. 106), il y a quelques lacunes -d'ailleurs moins nombreuses que pour les DOM- au regard des lignes correspondant aux Açores et à Madère.

(1) Zones où le PIB par habitant est d'au moins 25 % inférieur à la moyenne communautaire.

(2) Les indices non référencés dans les deux séries de tableaux citées sont : les taux de chômage, l'augmentation des forces de travail, le sous-emploi agricole, la valeur ajoutée brute par secteur, les PIB par personne occupée pour 1983, 1986, 1987, 1988.

Pour donner toute leur portée aux comparaisons opérées, il suffit juste de rappeler :

- que seuls, en France, la Corse et les DOM ressortent des régions considérées comme en retard par la Communauté,

- que par contre, en Espagne, la moitié des régions (ou pour être plus exact la plus grande partie du territoire hispanique) est dans ce cas,

- et qu'enfin la totalité des régions portugaises relève de l'objectif n° 1.

Comme quoi, la pauvreté statistique a peu à voir avec le niveau de développement !

En effet, les services de la Commission interrogés sur l'origine de ces carences quelque peu surprenantes estiment que la couverture peu satisfaisante des DOM français provient "*des difficultés rencontrées par les chercheurs internationaux pour accéder à des informations françaises incluant les DOM, en raison du degré limité d'intégration de ceux-ci dans les statistiques nationales*". La commission semble d'autant plus vivement regretter cette situation qu'elle a, via son Office statistique, entrepris depuis plusieurs années des démarches auprès des autorités françaises afin que les principaux indicateurs socio-économiques relatifs aux DOM soient mis à sa disposition, de manière régulière et sur une base scientifique permettant les comparaisons interrégionales.

Au vu du dernier rapport sur les régions communautaires, il est impossible d'être convaincu que ces démarches aient entièrement abouti.

● Les incidences

Tout d'abord, les imperfections du fonds statistique relatif aux DOM compliquent sérieusement le calcul de la contribution française au budget de la CEE. La quatrième ressource propre de la Communauté, instituée en 1988 (1), se trouve en effet

(1) *Décision du Conseil des Communautés européennes en date du 24 juin 1988 relative au système des ressources propres des Communautés, entrée en vigueur en février 1989 avec effet rétroactif au 1er janvier 1988.*

assise sur la valeur des PNB nationaux. A l'heure actuelle, les versements effectués à ce titre par la France repose sur une simple estimation car les comptes nationaux français sont des comptes métropolitains. Notre système de comptabilité nationale n'appréhende que la seule dimension hexagonale. En raison des principes qui le fondent, il se heurte aujourd'hui encore à une impossibilité technique d'intégrer les DOM.

Certes, des comptes macro-économiques sont établis pour chaque DOM, mais ils le sont sur une base "1971" alors que c'est une base "1980" qui se trouve retenue pour la métropole. En outre, les comptes des DOM sont publiés avec des retards parfois très importants. Les deux séries ne sont donc pas agrégeables.

Ensuite, il ne faut pas oublier que les indicateurs statistiques ne sont pas sans influence sur l'attention que Bruxelles porte aux régions déshéritées de l'ensemble communautaire. Les listes des zones retenues au titre de la politique régionale et pouvant bénéficier d'aides financières sont élaborées à partir de ces critères.

Jusqu'à maintenant, l'insuffisante précision des informations relatives aux DOM ne semble pas avoir nui au soutien qui leur est apporté, mais il n'est pas impossible qu'elle puisse leur porter ombrage dans des négociations ultérieures. Dans beaucoup de circonstances, des chiffres incontestables restent l'argument de négociation le plus persuasif.

Surtout, au-delà des inconvénients techniques, l'absence ou la faible présence des DOM dans les tableaux statistiques de la CEE a une portée psychologique et politique non négligeable. Elle pose un problème d'identité car d'aucuns, à la lecture de ces tableaux, peuvent légitimement s'interroger sur le caractère effectif de l'appartenance des DOM à la Communauté.

Nombre d'élus des DOM se sont d'ailleurs émus de cette situation et ont fait part à la Commission de Bruxelles de leur souci de voir mieux refléter dans ses publications la réalité des régions d'outre-mer.

b) Les manques relevés au niveau national

Votre rapporteur a déjà signalé, dans ses propos liminaires, les obstacles que les faiblesses de la couverture statistique des DOM opposent à l'efficacité du contrôle parlementaire. Il n'y reviendra pas.

Il soulignera, en revanche, la **difficulté pour le Gouvernement de mener dans les DOM une politique des revenus cohérente avec celle menée en métropole, dès lors que les différences de coût de la vie entre les DOM et la métropole sont mal appréciées.**

L'INSEE ne dispose pas des éléments nécessaires au calcul de cette variable et la contribution de l'Institut se limite à la fourniture d'éléments d'information sur les différences de niveaux de prix.

Les comparaisons spatiales de prix sont des opérations complexes à mettre en oeuvre. La dernière en date, entre les DOM et la métropole, a été effectuée en 1985. Elle a été actualisée en 1990. L'actualisation repose sur l'évolution des indices de prix de détail (base 100 en octobre 1985) en métropole et dans chacun des DOM, les indices étant calculés dans ce dernier cas avec les pondérations appliquées en métropole. L'INSEE, lui-même, reconnaît cependant que la validité de ces résultats *"est étroitement liée à la qualité des indices de prix. Or, celle des indices calculés actuellement dans les DOM est très inégale et sans doute inférieure à celle de l'indice métropolitain. Elle diminue bien entendu à mesure que l'on s'éloigne de la date de référence. Aussi, les résultats doivent-ils être appréciés sous ces importantes réserves"*.

D'autres exemples pris dans d'autres domaines confirmeraient le caractère insatisfaisant de la situation.

Celui-ci se trouve d'ailleurs reconnu par les instances gouvernementales. Ainsi, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle constate notamment que :

"l'information statistique collectée sur l'emploi et le travail dans les DOM reste encore, à certains égards, moins développée que celle dont on dispose en métropole. Les principales lacunes portent sur les salaires (pas d'enquête ACEMO (1)) et le chômage au sens du Bureau international du Travail (pas d'enquête emploi de l'INSEE). Le même ministère indique que : "Il serait souhaitable, d'une façon ou d'une autre, de remédier à cette insuffisance dans l'avenir".

D'autres grandes organisations publiques reconnaissent cette insuffisance.

(1) *Activité, conditions d'emploi et main-d'oeuvre.*

La Banque de France, en particulier, confirme que les statistiques relatives aux flux financiers entre les DOM et la métropole ne sont pas exhaustives.

En effet, lorsque les transferts de fonds à destination ou en provenance de l'étranger relatifs à des opérations réalisées par des succursales de sociétés métropolitaines dans les DOM sont effectués par des maisons-mère, ils ne peuvent pas être inclus dans les comptes rendus statistiques qui lui sont transmis par la Caisse centrale de Coopération économique.

Il semble que les règlements afférents à certaines rubriques soient moins bien saisis que d'autres. Il en est ainsi notamment des "Voyages" dont les chiffres sont nettement sous-estimés. De fait, un certain nombre d'agences de voyage possèdent des bureaux de représentation à l'étranger, notamment aux Etats-Unis. Ces bureaux perçoivent les versements des touristes étrangers qui se rendent dans les DOM. Puis, ils transfèrent les fonds reçus à leur maison-mère en métropole, sans qu'il soit ensuite possible de distinguer que la somme versée corresponde à une prestation touristique effectuée par les DOM.

Il faut noter également que les recettes encaissées par les compagnies aériennes françaises qui assurent le transport de touristes étrangers vers les DOM ne sont pas incluses dans les règlements des DOM avec l'extérieur, mais dans ceux de la métropole.

De telles imperfections sont parfois rappelées par les décideurs locaux quand on évoque la dépendance des DOM en termes d'échanges de marchandises. Elles ne comptent cependant pas parmi celles qui mobilisent le plus leur attention.

2. Au niveau local

Dans le questionnaire (1) qu'il a adressé à un certain nombre de responsables politiques, économiques et administratifs des départements d'outre-mer et au cours des entretiens qu'il a eus avec eux, votre rapporteur les a notamment interrogés sur :

- les données statistiques qui ne sont pas actuellement accessibles et qu'ils souhaiteraient avoir en priorité ;

(1) Voir document en annexe 2.

- les principales critiques qu'ils adressaient sur celles actuellement disponibles ;

- et sur les moyens qu'ils seraient prêts à consacrer à une participation au développement de leur information statistique.

Les réponses qu'il a obtenues, tant des collectivités territoriales que des entreprises et des administrations, s'avèrent particulièrement éloquentes et il espère que le présent rapport puisse permettre de leur donner l'écho le plus large.

a) Les souhaits des collectivités territoriales

o Les régions

Les lois de décentralisation ont attribué aux régions d'outre-mer compétence en matière de développement économique, mais aussi, plus spécifiquement, pour la fixation des taux de la taxe d'octroi de mer et la répartition de son produit entre les communes, ainsi que pour la fixation de la taxe spéciale de consommation sur les carburants et la répartition de son produit au Fonds d'investissement routier (FIR).

Aussi, portent-elles une attention toute particulière à la qualité de leur information statistique. Tous les présidents des conseils régionaux de la Réunion, de Guyane, de Guadeloupe et de Martinique ont répondu aux interrogations de votre rapporteur avec un empressement dont la vivacité révélatrice se doit d'être soulignée.

Leurs positions -dont ce rapport souhaite être la tribune- sont exposées, de manière parfois résumée, dans les encadrés ci-après.

Les lacunes statistiques relevées par la région Réunion

● Pour le Conseil régional de la Réunion, *"l'appareil statistique des DOM, dont la majeure partie est constituée par les services locaux de l'INSEE, souffre de nombreuses lacunes malgré l'amélioration constante observée, notamment depuis 1980.*

La Réunion, à l'instar des DOM, n'est intégrée que rarement dans les dispositifs nationaux d'études et d'analyses, ce qui ne permet pas de disposer des indicateurs régionaux disponibles pour les vingt-deux autres régions françaises.

S'il est exact que certaines de ces données n'ont pas d'intérêt pour les DOM, à l'inverse, les domaines prioritaires tels que les comptes économiques, l'emploi et la formation, la démographie, la structure des entreprises ne font l'objet que d'un effort insuffisant, lié probablement aux moyens humains et financiers mis en place."

● La critique majeure adressée aux statistiques existantes reste leur délai de diffusion qui obère les possibilités d'exploitation :

- *"la périodicité de publication est, en règle générale, très inférieure" à celle constatée en métropole*

- *et "la précision est parfois insuffisante..."*

● Les données disponibles en métropole et dont le manque est identifié au niveau local sont les suivantes :

- *"Enquête emploi : cette enquête n'a jamais été menée dans les DOM, alors que le chômage est leur problème n° 1. Elle devrait être réalisée pour la première fois en 1992, mais cette décision semble remise en cause pour des problèmes budgétaires.*

- *Enquête famille : cette enquête, qui est réalisée systématiquement en métropole après chaque recensement, n'a jamais été menée dans les DOM. Cette situation est dommageable, compte tenu du poids de la démographie sur l'évolution économique et sociale des sociétés des DOM.*

- *Recensement de la population : compte tenu des fluctuations très rapides de la population des DOM, l'intervalle de huit ans qui sépare les recensements devrait être ramené à quatre ou cinq ans.*

Les lacunes statistiques relevées par la région Réunion

(suite)

- **Déclarations annuelles de données sociales (DADS)** : *il faudrait appuyer le projet prévoyant d'associer les DOM à leur traitement de manière à ce qu'ils puissent suivre l'évolution de l'éventail des salaires.*

- **Indice des prix** : *l'indice réunionnais est très sommaire (7 000 relevés contre 140 000 en métropole). Aucune réponse satisfaisante n'a été apportée, ni sur le projet d'harmonisation des méthodes, ni sur l'étude des disparités des niveaux de prix.*

- **Comptabilité économique** : *la méthodologie utilisée dans les DOM retarde de 20 ans par rapport à la Métropole. Il faudrait accélérer les harmonisations en projet et, aussi, renforcer les équipes de cadres de l'INSEE des DOM par des spécialistes en macro-économie, de manière à analyser le fonctionnement et les interactions des différents moteurs économiques".*

Les indications fournies par les conseils régionaux d'Antilles-Guyane s'orientent dans le même sens.

Les lacunes statistiques relevées aux Antilles-Guyane

● **Le Conseil régional de Guyane** mentionne comme données non accessibles :

- *"les chiffres du commerce extérieur de Guyane pour l'année en cours (par pays et par produit)" et "les chiffres sur l'immigration en Guyane".*

Pour les données existantes, les critiques portent principalement sur :

- *"les délais de diffusion trop longs pour l'exploitation à des fins d'analyse,*

- *la fiabilité : les organismes émetteurs sont considérés comme sources officielles et sont utilisés en tant que telles. Des correctifs sont souvent publiés et gênent le travail d'analyse,*

- *l'accessibilité : il est souvent difficile d'obtenir certains chiffres, même auprès des organismes officiels (ex. données sur les flux migratoires ayant fait l'objet de courriers demeurés sans réponse)."*

● **Le Conseil régional de Guadeloupe** souligne la nécessité du développement de l'information sur la situation de la région pour améliorer les négociations avec la Commission de Bruxelles en vue de l'attribution des aides structurelles.

Il estime avoir des besoins énormes de renseignements statistiques et ne pas pouvoir les obtenir en l'état actuel des choses.

Il souhaiterait notamment pouvoir entreprendre des travaux sur la fiscalité locale, les prélèvements sur les transmissions télématiques et la répartition des taxes appliquées aux sommes drainées en Guadeloupe par le Pari Mutuel Urbain (PMU).

● **Le Conseil régional de Martinique considère que les principales insuffisances concernent :**

"- la distinction entre valeur et volume pour dégager un indice de prix par agrégat ;

- le marché du travail (emploi-chômage) : il est aujourd'hui impossible de disposer de séries statistiques régulières sur le chômage, l'emploi par secteur, ... ;

- les taux des salaires horaires moyens et la masse de salaires versée ;

- les comptes d'entreprise (taux d'utilisation des capacités de production, impôts liés à la production, investissements, ...) ;

- les prix à la production et donc les coûts unitaires ainsi que les prix dérivés (consommation, FBCF, valeur ajoutée, ...), les prix du commerce extérieur, les investissements par secteur d'activité ;

- la fiscalité (taux de pression fiscale, ...) ;

- le commerce extérieur (par produit, par client, par fournisseur, en valeur, en volume, régularité, ...) ;

- les opérations monétaires et financières et les transferts publics ;

- les différentes composantes donnant l'équilibre Emploi-Ressources par produit et par secteur ;

- les comptes sur les secteurs d'activité ayant une importance particulière pour le développement des DOM (tourisme, agriculture, services non marchands, ...) ainsi que les comptes des secteurs institutionnels".

Par ailleurs, les critiques formulées à l'encontre des statistiques actuelles portent sur :

- leur impuissance à permettre : "de connaître l'évolution des différents agrégats macro-économiques et de décider à partir des évolutions constatées. Notons qu'en métropole ce problème est complètement résolu depuis de très nombreuses années avec les premiers modèles (1966) ;

- le nombre de séries régulières ;

- la périodicité, la fiabilité, le délai et la facilité d'accès".

D'une manière générale, ces régions semblent envisager sereinement d'accompagner, en tant que de besoin, l'effort de l'Etat visant à améliorer l'information les concernant, mais avec la volonté claire et nette de ne pas se voir imposer le financement de responsabilités incombant à celui-ci.

Les propos recueillis traduisent cependant quelques nuances. Un conseil régional apparaît disposé *"à chercher toute forme de participation de nature à contribuer au développement et à l'amélioration de l'information statistique dans les DOM"*. Un autre n'a pas répondu à la question. Un troisième a fait savoir qu'il ne saurait être question, pour lui, de prendre en charge le financement de l'appareil statistique de l'Etat mais qu'il pourrait envisager de se joindre à son effort si celui-ci confortait le rôle de l'INSEE et si la contribution régionale pouvait être affichée. Le quatrième conseil régional a indiqué que le rôle des collectivités locales *"complémentaire et additionnel de celui de l'Etat, devait se limiter aux processus de diffusion et d'analyse lorsque les thèmes abordés résultent d'une volonté locale, non couverte au titre des tâches habituelles des services habilités"*.

● Les départements et les communes

Les départements d'outre-mer, comme ceux de métropole, interviennent en matière économique et sociale. La question statistique ne les laisse donc pas indifférents. L'exemple largement développé précédemment (I.C.1.b) de l'observatoire départemental, créé par le conseil général de la Réunion, est une démonstration évidente de cette attention.

Il semble, toutefois, qu'aux Antilles-Guyane les départements soient mobilisés dans des proportions moindres que les régions, sur ces dossiers. Seuls, deux conseils généraux des DOM d'Amérique ont fait part de leur opinion à votre rapporteur.

Ils soulignent que l'absence de statistiques fines sur l'activité économique leur fait défaut. L'un regrette tout particulièrement de ne pas disposer de suffisamment de données à l'échelon de la commune. L'autre souhaiterait mettre en place une structure permettant de décoder les renseignements statistiques à l'attention des non initiés.

L'un estime avoir vocation à participer au financement d'études ponctuelles qui lui semblent prioritaires. L'autre a entrepris une politique de partenariat avec l'INSEE pour familiariser les décideurs à la terminologie particulière des études statistiques.

Par ailleurs, les services de la mairie de Pointe-à-Pitre ont signalé l'importance pour les communes de grande taille de disposer de renseignements démographiques précis afin de pouvoir programmer, au mieux, la réalisation d'équipements collectifs. Ils espèrent beaucoup des résultats du dernier recensement.

b) L'attente des entreprises et le constat des administrations

● **L'attente des entreprises**

Le plus souvent, les chambres de commerce et d'industrie regrettent de ne pouvoir donner aux agents économiques désireux d'investir dans les DOM, les renseignements qu'ils souhaiteraient obtenir.

En Guadeloupe, les deux chambres (celle de Basse-Terre et celle de Pointe-à-Pitre) déplorent l'absence de données fournissant le chiffre d'affaires par secteur d'activité, le manque d'information dans le domaine du tourisme et, plus généralement, l'importance des délais de publication des indicateurs officiels. L'une d'elles estime même qu'il vaut mieux des chiffres relativement imprécis, mais fournis rapidement, que des chiffres parfaits rendus inutilisables en raison de leur tardivité.

Il est toutefois admis que beaucoup d'informations existent et que le problème réside dans le fait qu'elles sont fréquemment mal connues, voire méconnues.

Votre rapporteur tient, en outre, à signaler une déficience frappante des analyses usuelles appliquées aux structures productives. Elle concerne la **présentation des activités et des entreprises domiennes**. Traditionnellement, celle-ci est effectuée en faisant référence à la typologie classique -secteurs primaires, secondaires et tertiaires- et elle insiste sur l'importance des structures artisanales, jeunes et financièrement fragiles ainsi que sur l'omniprésence de PME, très fréquemment sous-capitalisées. Ces

descriptions du paysage économique correspondent indiscutablement à une part de vérité.

Cependant, cette appréhension des réalités néglige un élément important. Trois au moins des DOM disposent de groupes économiques dont le chiffre d'affaires varie entre 200 millions et 2 milliards de francs et dont les effectifs rassemblent plusieurs centaines de personnes. La plupart de ces groupes ignorent la typologie habituellement retenue : ils sont présents à la fois dans les activités d'importation, de fabrication et de commercialisation. Les plus influents ne limitent pas leurs activités à un seul marché ; leurs zones d'intervention s'étendent sur les trois départements français d'Amérique et sur l'Océan Indien, voire jusqu'aux marchés métropolitain et nord-américains.

Leur puissance et leur dynamisme devraient donc être mieux appréhendés.

• Le constat des administrations

A une exception près, les services extérieurs de l'Etat consultés sur place soulignent la croissance de la demande d'indicateurs socio-économiques. L'antenne INSEE de La Réunion reçoit, par mois, environ 760 demandes de renseignements plus ou moins complexes sous différentes formes (téléphone, courrier, visite...).

Parallèlement, cette demande se professionnalise, les décideurs locaux tendant de plus en plus à s'entourer de cadres compétents à même de déchiffrer la complexité des signaux statistiques. Ce phénomène semble toutefois plus accentué du côté des collectivités locales, notamment des régions, que de celui des entreprises, les chambres de commerce demeurant toutefois des interlocuteurs de qualité. La puissance tectonique politique impulsée par les lois de décentralisation a, là aussi, produit ses effets.

Les administrations qu'elles aient un rôle d'utilisateur ou, plus souvent, celui de producteur de statistiques publiques n'hésitent pas non plus à reconnaître les lacunes existantes. Pourtant, d'un département à l'autre, même si certaines remarques sont similaires, les appréciations connaissent parfois des modulations particulières.

A La Réunion, les insuffisances les plus souvent mentionnées se rapportent au suivi de l'emploi, aux comparaisons

spatiales de prix comprenant des indications sur les différences de coût de la vie entre la métropole et les DOM, la valorisation des comptes économiques et, enfin, les statistiques sur le système productif.

Aux Antilles-Guyane, les points sur lesquels se focalisent l'attention se révèlent être, tout comme à La Réunion, les comptes permettant le cadrage démographique et macro-économique mais aussi, de manière plus spécifique, des études de synthèse régionales et inter-DOM. Se trouvent aussi souvent signalés, d'une part, le besoin d'être informé de l'état de l'appareil productif et de l'offre de biens ou de services ainsi que, d'autre part, la nécessité de connaître les mécanismes de formation des prix (suivi temporel, comparaisons géographiques...), la situation de l'emploi et les disparités de revenus. En outre, certains thèmes d'études tels que les conditions de vie des ménages recueillent une forte approbation auprès des chercheurs et des universitaires.

Plusieurs interlocuteurs ont également évoqué la fragilité de l'information fiscale résultant, pour partie, d'un problème de recensement de la matière imposable. D'autres ont souhaité disposer de davantage d'informations sur les finances locales.

Par ailleurs, en Guadeloupe, indépendamment de la nécessité de mieux cerner les revenus et l'emploi, on signale l'urgence de disposer d'outils fiables pour appréhender les flux et les comportements touristiques.

En Martinique, on relève plus particulièrement une fragilité des données d'état civil dues, principalement, au fait qu'en l'absence de codification informatique, les services d'état civil métropolitains enregistrent un résident des DOM de la même manière qu'un résident à l'étranger.

Ainsi, le décès d'un Guyanais, d'un Réunionnais ou d'un Antillais, s'il survient dans l'Hexagone (1), ne peut être imputé sur les chiffres de la population de son département de résidence. Cette perte d'information marginale au niveau national peut avoir une grande importance au niveau local. Il a même été indiqué que l'INSERM n'avait pu effectuer une étude spécifique dans le domaine sanitaire pour cette raison.

Les ombres qui obscurcissent le panorama statistique domien ne sont pas nouvelles. Déjà, en 1980, la première page du

(1) Ce qui est beaucoup moins rare qu'on pourrait le penser car le traitement de certaines maladies graves y est assez souvent mieux assuré.

résumé du rapport d'enquête confié à un inspecteur général des finances sur "l'information économique et statistique dans les départements d'outre-mer" notait que : *"l'état actuel de l'information économique et statistique concernant les départements d'outre-mer ne permet pas d'apporter aux utilisateurs, et, parmi eux, aux pouvoirs publics, tous les éléments d'élaboration de leur politique de développement économique et social et d'appréciation des actions entreprises"*.

Plus récemment, en 1987, une étude effectuée par l'INSEE sur le même sujet prouve que cet organisme n'est nullement resté inattentif au problème. Dans des termes pouvant à quelques nuances sensibles près -en raison des améliorations déjà réalisées- être repris à son compte par votre rapporteur, cette étude souligne, dès l'introduction, que : *"de grands efforts doivent être faits pour que les services locaux de l'INSEE soient à la hauteur de ce que l'on attend sur place de l'Institut dont la notoriété est grande. : des progrès sur la démographie, les prix, les entreprises, les comptes (afin que des comparaisons avec les données relatives à la métropole puissent être faites), et des capacités d'études locales (afin que les problèmes spécifiques à ces économies particulièrement ouvertes puissent être analysés), sont unanimement réclamés par des interlocuteurs qui regrettent les lacunes actuelles du système statistique et déplorent qu'elles conduisent au foisonnement coûteux d'initiatives dont la méthodologie est généralement peu assurée"*.

Ces remarques successives sont loin d'être restées sans effet. Votre commission s'attachera à le démontrer.

Elles n'ont toutefois pas toujours donné tous les résultats escomptés. Il faut donc poursuivre dans la voie tracée pour combler les failles persistantes et profondes du système actuel. Il ne conviendrait pas que, dans quatre à cinq ans, les mêmes sempiternels reproches puissent encore être formulés.

B. DES EFFORTS INDÉNIEBLES MAIS ENCORE INSUFFISANTS

Plusieurs administrations dont, principalement, l'INSEE et les services de l'Équipement se sont déjà employées à corriger les insuffisances de leur couverture statistique des DOM. Il n'en subsiste pas moins beaucoup de lacunes.

1. Des efforts indéniables

a) De la part de l'INSEE

Convaincu de la nécessité d'améliorer l'information statistique sur l'outre-mer, l'INSEE a entrepris la mise en oeuvre d'une politique d'intégration des DOM dans les programmes nationaux. Cette politique a déjà donné des résultats significatifs.

Le recensement général de la population effectué en 1990 en constitue, aujourd'hui, le résultat le plus exemplaire. Celui-ci a été réalisé dans les DOM quasiment en même temps qu'en métropole et, pour la première fois, avec le même jeu de questions (à quelques détails près sur la feuille logement), avec les mêmes méthodes d'exploitation et les mêmes produits de diffusion. Les importantes ressources mobilisées en métropole ont ainsi pu être utilisées pour les DOM.

Des adaptations ont néanmoins été apportées pour tenir compte des spécificités locales. A la Réunion, il a été procédé à un dépouillement de l'ensemble des questionnaires (contre un quart en métropole) pour disposer d'un état exhaustif. En Guadeloupe, sur la base des résultats du recensement, il est prévu de procéder, au dernier trimestre 1991, à une enquête sur les phénomènes migratoires entre l'archipel et la métropole.

Parallèlement, l'enquête sur les effectifs employés par les collectivités territoriales et le recensement des agents de l'Etat peuvent désormais être considérés comme étant totalement intégrés à l'application nationale. La procédure de collecte des informations, leur exploitation et la sortie des résultats sont identiques pour la métropole et les DOM ; les résultats concernant ces derniers sont d'ailleurs intégrés dans les publications nationales sous la forme d'une ligne propre à chaque DOM dans les tableaux.

En 1989, pour la première fois dans les DOM, l'enquête annuelle d'entreprise dans les services a été effectuée aux Antilles-Guyane sur l'exercice 1988. Ce sont les outils métropolitains de traitement qui ont été adaptés et mis à la disposition des trois départements concernés, permettant ainsi de confier à chacun d'eux la maîtrise complète de l'opération. Le questionnaire a, de ce fait, pu être adapté aux exigences du contexte local.

Des avancées comparables sont constatées pour ce qui concerne l'enquête auprès des petites entreprises industrielles (EPEI).

L'EPEI est réalisée, tous les deux ou trois ans, pour répondre à une directive communautaire exigeant des renseignements sur les petites entreprises industrielles de moins de dix salariés. Une opération pilote a été conduite en 1987 à La Réunion. En 1989, le dispositif métropolitain a été entièrement appliqué à ce département. A cette occasion, environ 1 000 entreprises ont été interrogées parmi lesquelles un échantillon local complémentaire de celui retenu par les critères nationaux, dont le traitement a été financé par la chambre des métiers.

En outre, la banque de données "Statistiques et indicateurs des régions françaises" (SIRF) intègre maintenant les DOM. Cette base est composée d'un ensemble de tableaux statistiques qui, pour chaque région ou département français, fait ressortir les variables économiques et sociales locales. Aujourd'hui, une centaine de ces tableaux sont relatifs aux DOM.

Pour ce qui concerne l'enquête "emploi", l'Institut national en concertation avec l'Office statistique des Communautés européennes prévoit de l'étendre aux DOM en 1992. L'objectif de cette enquête, menée chaque année en métropole, est d'améliorer la connaissance de l'évolution des structures de la population active entre deux recensements. Elle permet notamment de mesurer le taux de chômage, le volume et l'emploi et son évolution, en particulier pour les catégories d'emploi sur lesquelles il y a peu de données administratives, ainsi que le volume de la population active et son évolution. Jusqu'à présent cette enquête n'a pas son équivalent dans les DOM et les informations disponibles sur l'emploi y sont très fragmentaires, de qualité inégale et limitées pour l'essentiel aux seuls salariés.

b) De la part des services de l'Équipement

Le ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace n'a pas installé, comme en métropole, de direction régionale de l'Équipement dans les DOM ; il y entretient seulement des directions départementales (D.D.E.).

Ces directions départementales collectent, exploitent et diffusent un certain nombre de données relatives aux transports routiers (trafics routiers, accidents de circulation...) et, en

Martinique, aux activités portuaires (trafic de marchandises et de passagers), car le port de Fort-de-France est d'intérêt national.

Pendant longtemps, les D.D.E. des DOM n'ont pas été dotées des moyens de faire fonctionner une cellule statistique telle qu'il en existe, en métropole, auprès de chaque direction régionale.

Cependant, récemment un attaché de l'INSEE a été affecté dans chacune des D.D.E. de Guadeloupe et de Martinique. Chacun d'entre eux a pu commencer à y développer une activité statistique conséquente. Ils effectuent principalement :

- l'enquête annuelle d'entreprise dans les secteurs du bâtiment-génie-civil et de l'agriculture (B.G.C.A.) auprès des entreprises de dix salariés et plus. Cette enquête est réalisée en étroite collaboration avec l'INSEE afin d'harmoniser la méthodologie avec les autres enquêtes annuelles (industrie, commerce, services). En Guyane, c'est l'INSEE qui assure l'enquête B.G.C.A. depuis cette année :

- l'enquête annuelle sur les dépenses des collectivités locales dans le domaine du bâtiment et des travaux publics afin de connaître le montant de leurs investissements et de leurs dépenses d'entretien réalisées en maîtrise d'ouvrage directe au cours de l'année précédente ;

- des travaux d'intérêt local : suivi d'indicateurs conjoncturels (production et vente de matériaux de construction, logements mis en chantier, évolution de la ligne budgétaire unique, marchés publics de travaux), réalisation de notes de conjoncture, de bulletins trimestriels et d'études à la demande.

Par ailleurs, la D.D.E. de la Réunion souhaite, elle aussi, être pourvue d'une cellule statistique et elle a demandé la création d'un poste pouvant être occupé par un attaché de l'INSEE.

En dépit de ces évolutions positives, force est toutefois de constater un manque d'information sur le secteur du bâtiment et des travaux publics dans les DOM. Nombre d'outils statistiques fonctionnant en métropole ne leur ont pas encore été étendus.

Aucun indice local du coût de la construction n'est calculé et, à défaut, aucune enquête sur le prix de revient des opérations de construction n'est effectuée. Cela est d'autant plus regrettable que ce secteur est tout à fait essentiel pour les économies domiennes et que les lois de défiscalisation paraissent avoir entraîné une flambée des prix qui, pour être corrigée, nécessiterait des instruments d'observation adaptés.

Des remarques similaires pourraient, parallèlement, être présentées pour ce qui concerne les transports aériens et maritimes qui, du fait de l'insularité des DOM, présentent un caractère vital pour leur développement.

L'action des services de l'Équipement se révèle, en définitive, une illustration éloquente de la portée encore limitée des efforts entrepris pour améliorer l'information statistique relative aux DOM.

C. UNE TRIPLE INSUFFISANCE

Votre commission ne souhaite pas se livrer à un examen exhaustif des lacunes existantes. Les remarques qu'elle a déjà faites et les citations qu'elle a présentées précédemment constituent, d'ailleurs, une source de documentation suffisamment importante pour ceux qui désireraient procéder à un tel exercice.

Elle vise, en revanche, à effectuer une brève synthèse des problèmes posés afin qu'il soit plus aisé de discerner la direction dans laquelle il conviendrait d'avancer. Ces problèmes lui apparaissent centrés sur trois points : la production, la diffusion et l'exploitation des données statistiques.

1. Une insuffisante adéquation avec la production métropolitaine

Mieux qu'un long discours, la description sommaire des déficiences qui limitent encore la portée des efforts accomplis par l'INSEE et les services de l'Équipement permet de percevoir l'ampleur des tâches qui restent à effectuer.

a) Dans les travaux de l'INSEE

La relative liberté dans l'élaboration de leurs programmes de travail qui avait été laissée, jusqu'en 1987, aux services de l'INSEE dans les DOM a entraîné une disparité entre les DOM et la métropole mais aussi entre les DOM eux-mêmes, du moins

entre la Réunion et l'ensemble constitué par les Antilles-Guyane, qui persiste encore actuellement.

Les opérations statistiques, en effet, peuvent se classer en deux grandes catégories :

- d'un côté, les travaux et enquêtes nationaux à caractère permanent mais de périodicité variable ;
- de l'autre, les travaux et enquêtes, plus spécifiquement d'action régionale, réalisés avec un partenariat extérieur à l'INSEE.

Une première disparité entre les DOM se retrouve à ce stade : la direction interrégionale Antilles-Guyane a plutôt mis l'accent sur les travaux de la première catégorie ; l'antenne de la Réunion a donné sa préférence à ceux de la seconde.

Les différences avec la métropole, quant à elles, se constatent d'abord dans les dates de disponibilité des informations. Ainsi, pour les comptes économiques, les résultats les plus récents remontent à 1990 pour l'Hexagone, à 1988 pour la Réunion, à 1986 pour les Antilles et à 1981 pour la Guyane.

En outre, tout comme cela a déjà été mentionné, beaucoup de travaux poursuivis en métropole sont, soit mal menés, soit inexistantes dans les DOM. Citons pour mémoire les principaux :

- **les comptes économiques** : à l'heure actuelle, les comptes nationaux sont avant tout des comptes métropolitains. Les comptes établis pour chacun des quatre DOM ne leur sont pas agrégables et, en outre, ne sont pas élaborés de façon homogène ;

- **les déclarations annuelles de données sociales** : elles fournissent des informations sur les salaires versés par les employeurs (hors les salariés du secteur public, les employés agricoles et les employés de maison). Pour assurer leur traitement, il est nécessaire qu'elles soient, au préalable, transmises sur support magnétique après saisie informatique, ce qui n'est pas le cas pour les DOM ;

- **les indices des prix de détail à la consommation** : pour assurer la comparabilité de ceux relevés dans les DOM avec ceux publiés en métropole, il faudrait auparavant harmoniser les méthodes de contrôle et de calcul tout en informatisant les procédures de fabrication et de diffusion de ceux relatifs aux DOM, ce qui n'est toujours pas fait.

Rappelons aussi que, même si elle est projetée, l'enquête emploi, qui permettrait de mieux cerner le phénomène du chômage, n'a toujours pas cours dans les DOM.

b) Dans les travaux des services de l'Équipement

Outre les indices du coût de la construction dont l'absence a été déplorée antérieurement, ces services disposent en métropole d'outils statistiques qui n'ont aucun équivalent dans les régions d'outre-mer. Il s'agit :

- de l'enquête sur le parc locatif social : elle recense annuellement le parc de logements locatifs sociaux gérés par les offices publics d'HLM ou les sociétés d'économie mixte. Elle permet d'avoir un état du parc et des données sur la vacance, des appartements, les loyers, la mobilité des occupants. Elle serait pourtant indispensable pour mieux connaître les besoins en logement

- du système d'information sur la construction des logements et locaux neufs (Siclone) : il regroupe sur base de données les opérations de construction déclarées sur les permis de construire. Il permet d'étudier l'évolution de la construction de suivre l'activité du secteur du bâtiment et, enfin, de disposer d'un fichier de référence qui sert à isoler les échantillons pertinents lors du lancement d'une enquête ;

- l'enquête sur la commercialisation des logements neufs ;

- et, surtout, l'enquête sur les prix des terrains à bâtir : réalisée chaque année auprès de la moitié des déposants d'un permis de construire, elle permet de suivre l'évolution du prix des terrains à bâtir et serait particulièrement utile.

D'une manière générale, il manque dans les DOM des instruments permettant de suivre l'activité B.T.P., le coût de la construction et le niveau des loyers. Les assises locales de l'habitat et les Etats généraux de l'habitat dans les DOM l'ont abondamment souligné.

Il doit d'ailleurs être relevé que lors de sa récente visite en Guyane, le ministre de l'Équipement a personnellement affirmé l'urgence de la création d'un "Observatoire des loyers" dans ce département.

Indépendamment de cette question particulière, votre rapporteur incline, toutefois, à penser que l'alignement sur les

productions métropolitaines n'est pas un critère satisfaisant pour déterminer les priorités. Pour pouvoir compléter les opinions exprimées par les décideurs, il lui apparaît indispensable d'avoir un moyen d'appréhender la globalité de la demande d'information. Or, celle-ci ne peut guère s'apprécier sans disposer, au préalable, d'un bon instrument de diffusion des données existantes. Ceci n'est pas le cas actuellement.

2. Une insuffisante organisation de la diffusion

Les modes de diffusion des informations statistiques sont essentiellement les publications et les banques de données.

En matière de publication, des progrès non négligeables ont été réalisés. Les Instituts d'émission et les services régionaux de l'INSEE dans les DOM publient régulièrement des ouvrages, revues, ou rapports de qualité qui permettent de répondre à une partie de la demande d'informations. Cependant, ces publications, mal diffusées en métropole, restent trop peu connues et difficilement accessibles à la majorité des demandeurs. Par ailleurs, plusieurs ministères -qui pourtant semblent produire une information valable- éditent peu ou de manière quasiment confidentielle.

Parallèlement, les renseignements statistiques afférents aux régions d'outre-mer sont trop rarement intégrés dans les publications nationales. Ceci ne facilite guère les comparaisons entre les DOM et les collectivités territoriales métropolitaines.

En outre, les grandes banques de données quantitatives, qui ont pris une place notable dans la panoplie des outils de diffusion, ne réservent, le plus souvent, que la portion congrue aux DOM.

La Banque de données macro-économiques (B.D.M.), la Banque de données locales (B.D.L.), toutes deux gérées par l'INSEE, ne comportent pratiquement pas de renseignements sur l'outre-mer. Il en est de même pour la banque de données du ministère de l'Industrie (ENEIDE).

Les seules exceptions notables sont le répertoire SIRENE des entreprises et -dans une moindre mesure et seulement depuis quelques temps- la banque de données SIRF, gérés et diffusés par l'INSEE ainsi que, bien sûr, la banque de données AGRISTAT, gérée par le Service central des enquêtes et études statistiques du ministère de l'Agriculture.

La même appréciation pourrait être portée sur les bases de données documentaires fournissant non pas des chiffres mais les références de publications ou d'ouvrages économiques.

La base documentaire SPHINX, gérée par l'INSEE et qui permet d'accéder commodément à ce type de références, ne couvre pour ainsi dire pas l'outre-mer. Le service régional de l'INSEE à la Réunion a, toutefois, mis en place de façon autonome une base SYCOMORE qui devrait être rapidement intégrée dans SPHINX.

Pourtant, les informations fiables doivent pouvoir circuler aisément car sinon, selon un principe bien connu d'économie bancaire, ce sont les fausses idées qui risquent de chasser les vraies. En outre, il ne servirait à rien de produire des chiffres qui ne pourraient être largement consultés.

3. Une insuffisante exploitation monographique et prospective

Des études complètes et détaillées sur un sujet précis existent pour les DOM. L'IEDOM et l'INSEE ainsi que le ministère de l'Agriculture et certaines chambres de commerce et d'industrie en produisent de fort intéressantes mais bien peu d'autres organismes s'y essaient, à en croire les réponses recueillies par votre rapporteur. Or, à l'inverse, beaucoup de ses interlocuteurs regrettent de ne pouvoir consulter facilement des monographies, notamment sur les modes de fonctionnement et de tarification des transports aériens et maritimes assurant le désenclavement des DOM.

Les infirmités du système de diffusion peuvent, sans doute, expliquer en partie ces regrets. Il semble pourtant qu'existent, en ce domaine, une certaine absence de moyens et une trop faible utilisation des structures existantes. Ainsi, pour mieux analyser les conditions de formation de l'offre de transport aérien, l'Observatoire économique et statistique des transports (O.E.S.T.) du ministère des Transports pourrait vraisemblablement être sollicité.

Par ailleurs, la faiblesse des moyens de modélisation économétrique gêne considérablement la réalisation d'études prospectives. A la connaissance de votre rapporteur, le modèle MODAN développé, pour la région Martinique, par le CEREGEMIA de l'Université Antilles-Guyane est, actuellement, un des rares instruments techniques pouvant aider à distinguer les conséquences futures d'une décision économique concernant les DOM. Certes, il serait prématuré de chercher à deviner les chiffres de l'avenir avant

de connaître et de comprendre ceux du présent. Cette préoccupation ne doit, néanmoins, pas être oubliée. Même si les prévisions s'avèrent souvent erronées, elles ont le grand mérite de stimuler et d'affiner la réflexion.

Au demeurant, le ministère des DOM-TOM semble en être persuadé puisqu'il a créé récemment une cellule "Prospective" en son sein.

A la fin de ce bref examen des handicaps statistiques des DOM, il apparaît que les efforts accomplis pour les corriger sont très focalisés sur la production, l'information et négligent encore trop l'amélioration de sa communication.

Il n'est d'ailleurs pas sans intérêt, de ce point de vue, de signaler que les carences statistiques semblent moins vigoureusement dénoncées à la Réunion qu'aux Antilles-Guyane. Or, dans l'île de l'Océan Indien existent un observatoire économique -d'envergure modeste- au sein des services de l'INSEE, un échelon régional (CRIES) du Centre national d'information statistique, qui assure une coordination locale de la production et, surtout, un observatoire départemental qui assume d'importantes fonctions d'information des élus ainsi qu'un rôle significatif de diffusion des données économiques dans le public. Ceci peut, sans doute, expliquer une meilleure satisfaction des demandes car, dans les régions baignées par la mer des Caraïbes, les formules retenues sont rarement institutionnalisées, moins élaborées et plus fragmentaires.

Aussi, les propositions de votre commission insisteront-elles tout particulièrement sur ces points.

CHAPITRE III

Les solutions proposées

Au terme de ses investigations, votre commission se trouve amenée à dresser un double constat :

- malgré les efforts déjà engagés, l'appareil statistique relatif aux DOM est encore incapable de répondre de manière vraiment satisfaisante aux besoins croissants d'informations qui le sollicitent,

- mais la plupart des responsables politiques, économiques et administratifs, en charge du développement de ces départements, ont conscience de la nécessité d'apporter une solution à ce problème et un certain consensus commence à se dégager sur les moyens à déployer pour disposer d'un outil entièrement efficace dans des délais convenables.

Force est toutefois de remarquer qu'un accord sur le diagnostic et sur les prescriptions n'entraîne pas automatiquement l'application du remède. A croire que quand pour passer du discours aux actes, il faut mobiliser des ressources, même modestes, les meilleures volontés se trouvent paralysées.

Il est donc indispensable d'énoncer, avec la plus grande clarté, les principes que devrait respecter l'action à entreprendre sans plus tarder avant d'en préciser les objectifs essentiels.

A. GUIDER L'ACTION À ENTREPRENDRE SELON QUATRE PRINCIPES

1. Se fixer des ambitions réalistes mais à la mesure des enjeux

Nul ne peut raisonnablement prétendre doter les DOM d'un appareil statistique aussi complet que celui existant pour

l'ensemble métropolitain. Trop lourd et excédant manifestement les besoins il serait, en outre, trop coûteux.

Pour obtenir des résultats significatifs au moyen d'enquêtes par sondage, les lois mathématiques qui régissent la production statistique font qu'il est pratiquement aussi onéreux de traiter une population de 55 millions d'habitants qu'une population de 500 000 habitants. Ainsi, en simplifiant à l'extrême, il faudrait multiplier par cinq les budgets nationaux d'enquête si, pour toutes les informations collectées par voie d'enquête, il était systématiquement souhaité le même degré de précision entre chacun des DOM et la métropole. Un tel maximalisme serait irréaliste. Il ne pourrait, d'ailleurs, jouer qu'au détriment d'autres priorités.

A l'inverse, le seul argument financier ne saurait suffire à écarter la réalisation d'un traitement particulier lorsqu'il est justifié par l'importance de l'information manquante.

Parallèlement, l'insuffisance de certaines statistiques provenant de l'exploitation de documents administratifs apparaît difficilement acceptable quand elle découle uniquement d'un équipement des services étatiques moindre qu'en métropole.

L'esprit de système ne doit donc pas régler la recherche des réponses à apporter. Il convient, au contraire, de retenir une démarche pragmatique et de viser, avant tout, la fabrication d'outils fiables et adaptés aux exigences de la demande plutôt que de pousser au développement d'une offre pléthorique d'indicateurs ne présentant pas une utilité évidente pour les principaux décideurs.

Ainsi, la connaissance des mouvements de main-d'oeuvre qui permet de suivre, au plus près, l'évolution du marché du travail fait cruellement défaut. Les obligations de déclarations mensuelles, faites sur ce sujet, aux entreprises de plus de 50 salariés sont d'un intérêt limité car peu d'entreprises locales atteignent cette taille. Les enquêtes trimestrielles, de même nature, menées auprès d'un échantillon d'entreprises de plus de 10 salariés sont mieux adaptées au contexte mais, gérées depuis Paris, elles ne paraissent pas très probantes.

En ce domaine où une amélioration s'impose, la démarche pragmatique qui est préconisée consisterait à éviter la dispersion et à faire porter l'essentiel de l'effort sur les travaux trimestriels, certes moins fréquents mais potentiellement plus pertinents.

2. Sérifier les priorités et les responsabilités par la concertation avec les élus et les acteurs économiques locaux

La priorité d'une intégration de la dimension domienne dans les études actuellement limitées à la métropole est largement reconnue. De même, la responsabilité de l'Etat en ce domaine n'est contestée par personne.

Il n'en reste pas moins que les spécificités locales ne pourront pas, notamment pour les raisons évoquées précédemment, être entièrement restituées dans leur complexité et leur diversité par des instruments d'analyse nationaux, par nature généraux et uniformisants.

Aussi, l'indispensable engagement de l'Etat risque-t-il fort d'être, en partie, inopérant s'il n'est pas, au moins en partie, orienté vers la satisfaction du besoin d'informations locales. Produire des chiffres qui ne sont pas demandés présenterait peu d'intérêt.

En conséquence, pour éviter tout gaspillage des fonds publics, il apparaît tout à fait souhaitable qu'une large concertation locale puisse permettre d'orienter la production des informations dans le sens des préoccupations domiennes. Cette concertation pourrait, en quelque sorte, susciter la création d'un marché de l'information statistique assurant la rencontre des offres et des demandes et un équilibre intelligent des coûts et des utilités. Sur ce marché, régi par une logique de service public, les instances statistiques de l'Etat joueraient le rôle d'industriels disposant de moyens de production importants, mais modérément extensibles, et les élus, les entrepreneurs et les autres administrations celui de consommateurs aux ressources limitées.

Les informations échangées dans cette enceinte serviraient aux autorités nationales à mieux définir le substrat statistique devant être commun à la métropole et à chaque DOM. Elles permettraient également aux décideurs locaux d'influer sur l'orientation des travaux menés sur place par l'Etat pour obtenir, soit une information particulière directement exploitable, soit un résultat global leur permettant de constituer leurs propres données au moindre coût.

La régulation du système se trouverait assurée par la voie réglementaire pour les tâches d'intérêt national et par la négociation de cahier des charges techniques ainsi que, en tant que de besoin, de

conventions de financement pour les travaux légitimés par l'intérêt local.

Cette concertation débouchant sur une coopération dynamique existe déjà à l'état embryonnaire. Pour la développer, il suffirait de l'institutionnaliser de manière souple. Votre commission vous présentera des propositions en ce sens.

3. S'appuyer sur l'appareil administratif existant en développant la coordination et la déconcentration

Malgré leurs actuelles imperfections, les structures administratives en charge de l'observation statistique des régions d'outre-mer constituent un capital précieux.

Elles comptent à leur actif des résultats tout à fait appréciables qui ont déjà été soulignés. En outre, rien de cohérent ni de scientifiquement irréprochable ne saurait sérieusement être envisagé si la coordination technique des travaux n'était pas confiée à l'INSEE, selon des principes proches de ceux mis en oeuvre aujourd'hui. La qualité des méthodes et des hommes de l'Institut national est une évidence reconnue par tous.

Il s'agit donc de construire sur le socle existant et non de l'ébranler.

Il n'est, néanmoins, pas souhaitable de laisser persister une relative dispersion des ressources techniques et humaines lorsqu'elle entraîne des déséconomies d'échelle, ni d'accepter une excessive centralisation des travaux quand elle conduit à déformer la perception des réalités de l'outre-mer.

Aussi, une meilleure coordination de la collecte, du traitement et de la diffusion des données devrait être assurée tant au plan local que national. De même, dans la plupart des cas où cela n'est pas réalisé, les structures administratives chargées des statistiques domiennes gagneraient en efficacité à être déconcentrées de la métropole vers les Antilles-Guyane et la Réunion.

4. Privilégier une démarche progressive reposant sur un calendrier précis

Nombre d'efforts ont déjà été entrepris, beaucoup restent à faire. Tout ne pourra pas se réaliser en un clin d'oeil. L'action à développer doit donc s'inscrire dans la durée et viser à se traduire progressivement dans les faits. Il apparaît possible de l'étaler sur une période d'environ cinq ans.

Pourtant, il ne faut pas qu'elle se fourvoie dans la poursuite d'objectifs désordonnés ou incohérents ni qu'elle se dilue dans le flou des échéances à respecter. La volonté d'aboutir dans les meilleurs délais impose de définir un rigoureux programme de mise en oeuvre, de fixer des dates précises aux réalisations successives et, là encore, de disposer d'une structure nationale de coordination capable d'en suivre l'exécution.

Les propositions des responsables et des experts administratifs devront contribuer à l'établissement de ce programme mais il est indispensable de rappeler qu'il ne pourra se dérouler, à la satisfaction de tous, que s'il prend également en compte l'avis des décideurs politiques et économiques concernés.

B. ORIENTER L'EFFORT DANS QUATRE DIRECTIONS

1. Poursuivre l'extension des travaux nationaux aux DOM et développer le partenariat local

a) Propositions

La politique d'intégration des Antilles-Guyane et de la Réunion dans les programmes statistiques nationaux doit être confortée et accélérée en respectant les principes énoncés précédemment.

Il ne faut plus, qu'à l'avenir, les DOM soient aussi fréquemment absents qu'aujourd'hui des tableaux de statistiques nationales. Il faut, également, qu'ils puissent figurer dignement dans les annuaires édités par la Commission de Bruxelles. Il en va de la

traduction symbolique au plan statistique de leur appartenance à la communauté nationale.

Il ne s'agit pas, toutefois, que cet objectif devienne une fin en soi. Il ne doit être poursuivi que jusqu'au point où son coût est justifié par son utilité.

Par ailleurs, sa mise en oeuvre doit être modulée en fonction de l'adéquation des schémas métropolitains à chaque DOM. Leur reproduction à l'identique n'est pas nécessairement le meilleur choix. Des dispositifs plus légers, mieux ciblés, et donc plus économiques, peuvent se révéler d'une efficacité supérieure.

Une telle stratégie suppose le développement d'un partenariat équilibré avec les autorités régionales et départementales et avec tous les acteurs de la vie économique locale. Indispensable à une bonne connaissance des besoins d'information de l'outre-mer, ce partenariat se révèle, également, déterminant quand il est nécessaire d'ajuster, techniquement et financièrement, les mécanismes nationaux aux exigences du contexte domien. Il doit donc être recherché à chaque fois qu'une opération peut revêtir un intérêt local, mais sans qu'il puisse devenir l'alibi d'un désengagement de l'Etat.

b) Recommandations particulières

De l'ensemble des opinions qu'il a recueillies et de sa propre expérience, votre rapporteur tire la conclusion que l'effort d'amélioration de la production statistique devrait, en premier lieu, viser trois objectifs :

- l'établissement, pour chacun des DOM, de comptes économiques régionaux compatibles avec les comptes métropolitains et disponibles dans des délais similaires ;

- un suivi précis des mouvements de main-d'oeuvre et des effets de la formation professionnelle pour assurer la plus grande efficacité possible à la politique de l'emploi ;

- une meilleure connaissance du phénomène touristique ainsi que des mécanismes de formation des prix dans deux secteurs stratégiques pour le développement des régions d'outre-mer, la construction et le transport aérien et maritime.

Un double impératif devrait également être respecté :

- diffuser rapidement les résultats obtenus quitte à se contenter, dans un premier temps, de communiquer des chiffres provisoires ;

- assurer une coordination efficace des actions et des structures administratives.

Conformément aux principes posés précédemment, la définition et la hiérarchisation des priorités à arrêter dans ces domaines devraient, cependant, résulter d'une consultation beaucoup plus large que celle effectuée dans le cadre de la présente mission.

Pour ce qui concerne les moyens à mettre en place, l'accent devrait être mis sur trois points :

● La déconcentration des services

A l'INSEE, la création d'une cellule interrégionale Antilles-Guyane d'élaboration des comptes économiques, reprenant les responsabilités actuellement exercées à Paris faciliterait la résorption des retards constatés en ce domaine. Déjà, à la Réunion, une telle solution donne des résultats bien meilleurs, notamment en termes d'actualité, que ceux enregistrés depuis la métropole pour les Antilles et surtout pour la Guyane. Le transfert de compétences devrait, bien entendu, s'accompagner du transfert des budgets de fonctionnement et des moyens en personnels nécessaires à leur exercice.

D'une manière plus générale, les administrations en charge de statistiques essentielles devraient favoriser le rapprochement de leurs outils d'observation avec les réalités observées. Ainsi, il est difficilement compréhensible que le ministère du Travail et de l'Emploi ne dispose pas, dans chaque région d'outre-mer, tout comme en métropole, d'un service d'étude ou, tout au moins, d'une cellule statistique voire d'un observatoire de l'emploi et de la formation professionnelle.

L'accroissement de la qualité statistique suppose, le plus souvent, une localisation des moyens. La coordination entre la collecte, le traitement et la diffusion de l'information relative aux DOM devrait donc davantage s'effectuer sur place à partir de normes ou de cahiers des charges respectant les prescriptions nationales.

● La mobilisation des ressources communautaires

Pour la période 1989-1993, les cadres communautaires d'appui réservent une dotation d'assistance technique de 0,85 million d'Écus pour la Guyane, 1,6 million pour chacune des îles antillaises et 2,9 millions pour la Réunion. Ces crédits peuvent soutenir un programme d'amélioration de la documentation statistique, dès lors que la demande en est faite conjointement, au niveau local, par le Préfet et le Président du conseil régional.

Parallèlement, une démarche expresse du Gouvernement français peut permettre d'obtenir une assistance de même type, mais de caractère général et non plus régional. L'INSEE a, d'ailleurs, sollicité récemment un financement communautaire pour l'extension aux départements d'outre-mer, en 1992, de l'enquête emploi réalisée en France métropolitaine.

Le recours à ces procédures, encore trop méconnues, pourrait utilement être développé.

● Une réflexion sur l'emploi optimal des ressources administratives

Cela a déjà été signalé, certains départements ministériels n'exercent pas pleinement leurs responsabilités statistiques dans les DOM. D'autres, bien que présents, y disposent de moyens trop limités pour y produire une information de qualité.

D'une manière générale, l'application à l'outre-mer des règles générales de répartition des compétences statistiques semble conduire à une certaine fragmentation, pour ne pas dire dilution, des ressources administratives. La raison peut, sans doute, en être cherchée dans l'étrangeté institutionnelle des DOM. A la fois région et département, mais souvent moins vaste et moins peuplé qu'un département métropolitain, ils sont de nature à perturber les organisations administratives traditionnelles.

On peut, en conséquence, s'interroger sur l'opportunité du maintien strict des règles de droit commun à ces entités originales.

Déjà, sur place, les services régionaux de l'INSEE prennent en charge les enquêtes annuelles dans l'industrie, alors qu'en métropole, elles sont assurées par le ministère responsable du secteur.

Cette solution a fait la preuve de cette efficacité. Elle permet des économies d'échelle significatives, puisque l'INSEE effectue, parallèlement, les enquêtes sur le commerce et les services.

Ne conviendrait-il donc pas de l'étendre à d'autres domaines où des carences sont déplorées ? Le ministère des départements et territoires d'outre-mer, en raison de sa vocation interministérielle, pourrait engager une étude sur cette question et, en liaison avec l'INSEE, formuler des propositions concrètes de nature à recueillir l'accord de toutes les parties intéressées.

2. Améliorer la diffusion de l'information par l'organisation d'un réseau d'observatoires économiques régionaux

a) Propositions

Même incomplète, l'information sur l'outre-mer n'est pas inexistante, mais elle est difficile à trouver. Améliorer sa communication s'avère donc un objectif essentiel.

Au cours des vingt dernières années, l'INSEE a implanté, dans les régions métropolitaines, un ensemble de centres de renseignements dénommés "Observatoires" et fonctionnant de manière coordonnée. Ces organismes gèrent des banques de données quantitatives, fournissant des séries statistiques, et des bases de données documentaires, référençant les articles de presse et les publications de caractère économique et social.

Chaque Observatoire alimente l'ensemble du réseau en informations d'origine régionale, tout en assurant, localement, la diffusion de ces mêmes informations et de celles collectées par les autres observatoires. Il est, en quelque sorte, un guichet au travers duquel transitent, dans les deux sens, les données d'origine locale et où il est possible d'accéder à l'ensemble des informations nationales. Au sein d'un Observatoire, une antenne spécialisée assure les relations avec le public et la distribution des publications.

Votre commission propose d'étendre ce système d'observatoires à chacune des régions d'outre-mer, en lui attribuant une fonction supplémentaire : celle de recenser la nature et

l'origine des demandes d'informations concernant ces régions, afin de disposer d'un outil permettant d'infléchir la production statistique dans le sens des besoins exprimés. Une structure interrégionale de gestion des moyens pouvant être mis en commun peut s'envisager aux Antilles-Guyane mais, en raison de la diversité contrastée des situations locales, l'échelon d'implantation devrait, en tout état de cause, être régional.

L'idée de la création d'un "Observatoire national de l'outre-mer", placé sous la tutelle du ministère des DOM-TOM a été écartée. Une telle structure est, en effet, apparue comme trop complexe à mettre en place, peu apte à restituer la diversité de chaque DOM et trop étrangère à la logique d'ensemble de l'actuel appareil statistique. Votre rapporteur considère, en outre, qu'elle serait contraire à la stratégie de déconcentration des moyens administratifs qu'il préconise et qui, seule, lui paraît pouvoir apporter des résultats tangibles.

En revanche, l'orientation retenue impose de prendre des dispositions pour coordonner, à la fois, la fabrication des informations devant circuler sur le réseau et leur communication au public. Cette coordination ayant à s'exercer tant au plan national qu'au plan local, le MEDETOM aura à jouer un rôle essentiel dans la bonne conduite du projet.

b) Recommandations concrètes

La responsabilité technique du pilotage de l'ensemble de l'opération devrait, pour l'essentiel, incomber à l'INSEE.

Parallèlement à l'intégration de la dimension des DOM dans ses programmes de travail, l'Institut national doit être invité à y étendre son réseau d'Observatoires économiques régionaux et à intégrer l'information sur l'outre-mer dans ses banques de données. Il devra veiller à ce que le fonds documentaire à constituer soit aisément accessible à tous les utilisateurs (centres de documentation publics ou privés, universités...) et puisse être enrichi par tous les autres producteurs de données relatives aux DOM (services ministériels, Instituts d'émission, chambres de commerce et d'industrie...).

L'ambition affichée du réseau d'Observatoires sera de devenir le canal obligé de circulation de toutes les informations produites par l'appareil d'Etat et le pôle autour duquel gravitera l'ensemble de l'information statistique relative aux DOM.

Pour assurer le cheminement et le traitement des données, les équipements informatiques et télématiques nécessaires

seront mis en place dans le cadre d'un programme d'investissements pluriannuel, rassemblant tous les partenaires concernés. France Télécom devra tout particulièrement être sollicité pour que Transpac et les autres circuits de télécommunication informatique soient au niveau requis.

A titre personnel, votre rapporteur n'est toutefois par certain que cette indispensable mobilisation de l'appareil d'Etat puisse, à elle seule, suffire à satisfaire l'ensemble des besoins locaux d'information en raison de la forte spécificité de certains d'entre eux. Il lui apparaît donc tout à fait envisageable, qu'à un moment ou un autre, l'action du pouvoir central puisse être relayée au niveau régional ou départemental.

Les formes que pourraient revêtir ces interventions locales seraient, bien entendu, à moduler en fonction du contexte et des circonstances. De ce point de vue, la création d'un observatoire départemental par le conseil général de la Réunion apparaît une initiative extrêmement intéressante qui pourrait utilement être étudiée.

Si de telles actions des collectivités territoriales se multipliaient, il conviendrait d'ailleurs d'éviter les redondances et la dispersion des efforts. A terme, dans ce cas de figure, la pesanteur des traditions administratives ne devrait pas interdire que les "Observatoires" régionaux de l'INSEE dans les DOM et les structures particulières mises en place par les collectivités locales soient, en tant que de besoin, regroupées ou tout au moins coordonnées par une autorité bicéphale rassemblant des représentants de l'Etat et ceux des responsables locaux.

3. Promouvoir la coopération régionale en matière d'information statistique

a) L'intérêt

Les départements d'outre-mer s'insère dans un contexte géographique particulier : les Caraïbes pour les Antilles-Guyane, le Sud de l'Océan indien pour la Réunion. Leurs liens privilégiés avec la métropole ne doit pas faire oublier leurs besoins d'information sur les pays des zones où ils se trouvent localisés.

Ces pays sont eux-mêmes intéressés par le soutien que la France, présente à leurs portes, peut apporter à leur développement et à l'amélioration de leur appareil statistique. La direction

interrégionale Antilles-Guyane des douanes assure déjà, à la demande de leurs administrations respectives, une formation aux techniques d'enregistrement des entrées et sorties de marchandises pour les fonctionnaires de plusieurs îles avoisinantes. Le "Système d'ordinateur pour le fret international" (SOFI), élaboré par les douanes françaises a, d'ailleurs, été vendu à des pays d'Amérique du Sud.

La construction dans les DOM d'un appareil d'études et de modélisation économique performant et qui appréhenderait, correctement, la situation des pays avoisinants pourrait donc être un vecteur de coopération fructueux.

Présentant un intérêt évident pour les régions de l'outre-mer français, il peut également être porteur de débouchés pour les entreprises industrielles de l'informatique et des télécommunications ainsi que pour les sociétés de services informatiques.

La mise en place, autour de chaque DOM, d'un réseau vidéotex régional, distribuant des informations en temps réels et permettant de commander des travaux de modélisation d'envergure limitée pourrait constituer une réponse, financièrement et techniquement, adaptée aux besoins des acteurs économiques de chaque bassin domien.

Elle s'inscrirait dans le renforcement de politique française de coopération régionale impulsée, notamment pour la zone Caraïbe, par la Conférence de Cayenne d'avril 1990. Il n'est, en outre, pas improbable que la Communauté européenne puisse contribuer aux dépenses, relativement modérées, occasionnées par une telle réalisation. Celle-ci ressortirait, en effet, de la coopération avec les pays ACP, instituée par la convention de Lomé, et du développement des régions les moins favorisées de la Communauté.

b) Les moyens recommandés

La collecte des données sur les pays voisins des DOM ne correspond à la vocation d'aucun des services d'Etat. En revanche, elle intéresse, directement, les conseils régionaux. De plus, certains laboratoires d'économie installés dans les DOM, tel que le centre d'étude et de recherche en économie et gestion appliquée (CEREGEMIA) de l'Université Antilles-Guyane, disposent déjà de moyens permettant d'entreprendre cette tâche.

Il est donc proposé qu'une convention, associant les régions, soit négociée aux Antilles-Guyane entre le ministère des départements et territoires d'outre-mer et le CEREGMIA, pour que les

bases de données qu'il constitue sur les Caraïbes soient coordonnées avec celles de l'INSEE et puissent être accessibles à partir du réseau d'Observatoires régionaux.

Le MEDETOM et le ministère de la coopération relaieront, en tant que de besoin, les démarches menées par les régions auprès des pays de la zone et auprès de la C.E.E. pour constituer un réseau vidéotex de statistiques sur les Caraïbes.

Par la suite, il apparaît également souhaitable que le CEREGEMIA puisse souscrire des accords avec l'INSEE pour des travaux de modélisation et de prospective concernant, d'une part, chacun des DOM de la zone et, d'autre part, les pays voisins intéressés.

La recherche de solutions similaires devraient simultanément être encouragées à la Réunion.

4. Assurer le succès par la création d'instances de coordination locales et nationales

a) Institutionnaliser la concertation locale

La constitution d'observatoires régionaux doit s'accompagner d'une institutionnalisation de la concertation entre les décideurs locaux (élus nationaux, conseils régionaux et généraux, administrations, organismes consulaires, entreprises) et les chercheurs, économistes et statisticiens s'occupant directement des problèmes d'informations économiques et sociales.

Les services régionaux de l'INSEE, en étroite collaboration avec la préfecture, d'une part, et le comité économique et social de chaque région, d'autre part, semblent les deux pôles autour desquels pourrait être mise en place la structure à établir. La formule à retenir dans chacun des DOM peut donc prendre la forme d'un "comité de coordination statistique" réuni, soit à l'initiative de l'INSEE, soit à l'initiative du CES, soit enfin conjointement par les deux instances, la charge du secrétariat étant alors partagée. L'IEDOM déjà remarquablement implanté sur place pourrait également être associé, de manière étroite, à ce secrétariat. Par ailleurs, quand le conseil général a déjà pris des initiatives importantes dans le domaine, rien n'interdit qu'il serve de pivot à la nouvelle instance.

Plutôt qu'une solution unique appliquée partout avec la même uniformité, c'est celle la mieux adaptée au contexte local qui doit être recherchée.

En revanche les tâches de ce "comité de coordination" auront à être définies avec la plus grande netteté. Il lui appartiendra notamment :

- de dresser un bilan exhaustif des lacunes statistiques les plus gênantes ;

- de fixer la liste des actions prioritaires en indiquant les échéances à respecter ;

- de communiquer aux Observatoires régionaux les résultats de ces travaux ;

- de donner un avis sur les programmes nationaux devant être appliqués aux DOM ;

- d'être informé des initiatives pouvant être prises en dehors de l'appareil d'Etat ;

- de regrouper les demandes des principaux acteurs économiques ;

- de participer, le cas échéant, à la définition des clauses spécifiques des cahiers des charges des études présentant un intérêt local ;

- de solliciter, en tant que de besoin, les financements complémentaires pour mener à bien une action souhaitée localement et qui ne ressort pas de la compétence générale de l'Etat ;

- de coordonner l'emploi optimal des ressources affectées à l'activité statistique.

La composition et les règles de fonctionnement de ces comités locaux de coordination statistique devront, dès que possible, être définies de façon à ce qu'ils puissent dans chaque DOM commencer à travailler dans le courant de l'année 1992.

A échéance plus lointaine, et seulement si la nécessité s'en fait ressentir, un échelon régional du conseil national de l'information statistique (C.R.I.E.S.) pourrait être créé sur le modèle de celui qui semble fonctionner de façon satisfaisante à la Réunion.

b) Organiser un comité national d'orientation

Sans une structure administrative interministérielle, organisée au plan national et chargée de coordonner les diverses interventions administratives envisagées, il y a fort peu de chances que l'information sur l'outre-mer puisse atteindre le niveau souhaité dans des délais raisonnables.

C'est pourquoi votre commission juge nécessaire de constituer rapidement un "Comité national d'orientation" qui impulserait et contrôlerait la mise en oeuvre du plan préconisé.

Présidé par le ministre des DOM-TOM, ce comité réunirait des représentants de chaque DOM et ceux des principaux ministères et organismes nationaux associés au projet de réseau d'Observatoires régionaux.

Le représentant de chaque DOM serait désigné par le Président du conseil régional. L'INSEE et le ministère de l'Economie et des Finances disposeraient chacun d'un siège. La Direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer du METEDOM bénéficierait également d'un siège en propre.

Le secrétariat du comité et des groupes de travail qu'il jugerait utile de créer sera assuré par les services du ministère des DOM-TOM.

Le comité pourra également être assisté par une cellule administrative de coordination de l'information statistique qui devra être créée au ministère des DOM-TOM. A titre personnel, votre rapporteur tient d'ailleurs à indiquer qu'il estime quelque peu anormal que cette cellule, dont l'utilité est évidente et dont la constitution avait déjà été recommandée par des études antérieures au sérieux incontestable, n'ait toujours pas d'existence en raison d'obstructions administratives dont la source ne semble, d'aucune façon, se situer au MEDETOM.

Ladite cellule devrait être animée par un administrateur de l'INSEE détaché auprès du ministère. Elle contribuera à conforter la cellule "Prospective" qui se trouve déjà installée.

La cellule de coordination aura pour mission :

- de centraliser les demandes des "comités locaux de coordination statistique" et d'informer le ministre des DOM-TOM, ainsi que les membres du comité national d'orientation, de ces demandes ;

- de proposer au comité national les mesures permettant la prise en compte des demandes locales dans les programmes statistiques nationaux et dans le développement du réseau d'Observatoires ;

- d'initier les mesures nécessaires à la mise en place du réseau d'Observatoires régionaux et d'en contrôler l'application ;

- de relayer ces actions auprès du Conseil national de l'information statistique;

- d'organiser un pôle de documentation statistique interne au ministère des DOM-TOM ;

- de gérer une base de données permettant d'orienter le public désireux d'obtenir une information sur les DOM ;

- de diffuser sur le réseau d'Observatoires constitué autour des DOM les informations législatives et réglementaires concernant l'Outre-mer.

Pour pouvoir convenablement effectuer ses tâches, cette cellule administrative devrait pouvoir être composée de trois à quatre personnes et disposer des moyens informatiques indispensables à l'exercice de ses attributions. Il conviendrait qu'elle puisse être installée, au plus tard, à la fin du premier semestre 1992.

*

* *

Le sous-développement n'est pas une fatalité, un récent rapport de la Banque mondiale le rappelle avec force, mais son éradication est le défi le plus important auquel le monde contemporain doit faire face. En dépit de tout ce que les révolutions techniques des deux derniers siècles ont rendu possible, plus d'un milliard d'êtres humains ne subsistent qu'avec des ressources équivalentes au niveau de vie des habitants d'Europe de l'Ouest et des États-Unis il y a 200 ans, soit moins d'un dollar par jour.

Le retard de développement que connaissent les DOM par rapport à la métropole n'est pas aussi phénoménal. Loin s'en faut ! Il n'en demeure pas moins très important.

De ce fait, les DOM constituent en quelque sorte le laboratoire français du développement. Le processus de rattrapage économique qui y est engagé ne saurait échouer sans porter atteinte à la crédibilité de la politique de coopération menée par la Nation en faveur du Tiers-Monde. A l'inverse, la réussite ne pourrait qu'accroître encore le prestige international, déjà immense, de notre pays dans les parties de la planète où sont situés les DOM.

En outre, les populations de ces départements attendent, avec impatience, de voir les politiques engagées porter tous leurs fruits. Leur attente ne pourrait perdurer indéfiniment sans que leur confiance dans l'efficacité économique de la solidarité nationale tende à s'éteindre.

Tous les moyens du succès doivent donc être rassemblés. Un instrument statistique de qualité, adapté au contexte local et pouvant éclairer les décisions des responsables politiques et économiques en charge de l'outre-mer se révèle un des éléments essentiels de ce succès. On ne peut décider sagement si on ne voit où conduisent les décisions.

Or, les chemins qui doivent mener l'outre-mer guyanais, antillais et réunionnais vers la prospérité de la métropole sont encore bien trop obscurs. A l'écart des projecteurs statistiques qui éclairent les routes économiques suivies par la Nation, ils ne bénéficient que d'une lumière diffuse parfois -mais rarement- excessivement violente et, en tout état de cause, insuffisante pour permettre de distinguer tous les obstacles et toutes les embûches qui s'opposent à la marche ou la freinent.

Des avancées significatives ont, certes, été réalisées : les DOM ne sont plus plongés dans la nuit statistique.

Ils n'en sont pas, pour autant, entièrement sortis et l'aube d'une information économique claire et précise ne se dessine point encore à l'horizon. Pour que la lumière soit, il convient de poursuivre avec vigueur et détermination les efforts déjà entrepris.

Les propositions de votre commission n'ont pas d'autres objectifs et elle souhaite vivement que celles-ci soient prises en considération afin que cessent les tergiversations qui, dans un passé récent, ont suivi la présentation de recommandations s'orientant dans un sens similaire.

ANNEXE 1

Liste des personnes entendues par M. Rodolphe Désiré, Rapporteur

(42 auditions)

- En Métropole

- **M. Louis Le Pensec** : Ministre des départements et territoires d'Outre-Mer.

- **M. Belorgey** : Directeur des Affaires économiques au Ministère des départements et territoires d'Outre-Mer.

- **M. Castellan** : Administrateur de l'INSEE - Adjoint auprès du chargé de la sous-direction statistique du Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace.

- **M. Dalix** : Chef du bureau des statistiques à la Direction régionale DOM-TOM du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

- **M. Dordain** : Directeur du département crédit et études de l'Institut d'émission des départements d'Outre-Mer (IEDOM).

- **M. Lacroix** : Directeur de cabinet du Ministre des départements et territoires d'Outre-Mer.

- **M. Morin** : Administrateur de l'INSEE - Secrétaire aux DOM-TOM à la Direction générale de l'Institut national de la Statistique et des Études économiques (INSEE).

- **M. Pommier** : Administrateur de l'INSEE, chargé d'un rapport sur le développement et la structuration de l'information diffusée outre-mer.

- **M. Raymond** : Directeur général du crédit à la Banque de France.

- **Mme Reigner** : Chef du bureau des enquêtes du Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace.

- **Mme Rivet** : Chef du bureau des statistiques à la direction des douanes.

- **M. Salini** : Directeur de l'Observatoire économique et statistique des transports (OEST).

- En Guadeloupe

- **M. Boucard** : Président de l'Agence régionale du tourisme.

- **M. Cauvet** : Trésorier-Payeur Général.

- **M. Célimène** : Directeur du Centre d'études et de recherche en économie, gestion, modélisation et informatique appliquée de l'Université des Antilles-Guyane.

- **M. Debuys** : Directeur des services de l'IEDOM.

- **M. Duclaux** : Adjoint au directeur départemental de l'Équipement.

- **M. Foulon** : Directeur régional des douanes.

- **M. Fresquet** : Adjoint au directeur de l'Agriculture et de la Forêt.

- **M. Geay** : Responsable du service statistique de la direction de l'Agriculture et de la Forêt.

- **M. Genies** : Premier adjoint au Maire de Pointe à Pitre.

- **M. Louisy** : Sénateur, Maire de Goyave.

- **M. Morizur** : Directeur régional des services de l'INSEE.

- **M. Paris** : Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Pointe à Pitre.

- **M. Penchard** : Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Basse-Terre.

- **M. Portecop** : Président de l'Université Antilles-Guyane.

- **M. Proto** : Président du Conseil régional.

- **M. Proust** : Préfet de la région Guadeloupe.

- **M. Rotin** : Directeur de l'Office départemental du
Tourisme.

- **M. Tranappe** : Directeur interrégional de l'INSEE pour
les Antilles-Guyane.

- En Martinique

- **M. Bazely** : Responsable de la cellule statistique de la
Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales.

- **M. Darsières** : Président du Conseil régional.

- **M. Guichard-Diot** : Direction Départementale de la
Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes.

- **M. Hilico** : Directeur régional des Services de l'INSEE.

- **M. Lise** : Député, premier vice-président du Conseil
général.

- **M. Louis-Joseph** : Directeur des services de l'IEDOM.

- **M. Moreau** : Directeur de la Direction Départementale
de l'Équipement.

- **M. Pin** : Directeur de l'Agriculture et de la Forêt.

- **Mme Prudent** : Directeur départemental des Affaires
sanitaires et sociales.

- **M. Raphaël** : Directeur régional adjoint des douanes.

- **M. Roure** : Préfet de Martinique.

- **M. Vitalien** : Directeur général des services du Conseil
régional.

ANNEXE 2

QUESTIONNAIRE RELATIF À L'APPAREIL STATISTIQUE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

(adressé aux différents responsables politiques, économiques et administratifs de chaque DOM)

A. PRODUCTION DE STATISTIQUES (Ne répondre qu'aux questions correspondant aux activités exercées par vos services)

1. Pourriez vous indiquer quelles sont les activités de vos services dans le domaine de la collation, de la production et de la diffusion d'informations statistiques (enquêtes réalisées, données et séries statistiques produites, publications locales et nationales, bases de données alimentées ou utilisées...).

Vous serait-il également possible de préciser de quels moyens vous disposez à cet effet (locaux, équipements matériels notamment informatiques ; ressources en personnel -effectifs et qualification-, dotations budgétaires...).

La communication, à titre d'information, du coût de réalisation de certaines de vos enquêtes serait appréciée.

2. L'organisation dont vous êtes responsable réalise-t-elle des analyses à partir des informations collectées ou à l'aide d'autres sources. Si oui, selon quelles modalités.

Elabore-t-elle des monographies (régulièrement ou à la demande) ? Si oui, sur quels sujets ?

Effectue-t-elle des prévisions économiques ou des modélisations économétriques ? Si oui, pourriez-vous en fournir la liste ?

3. Pourriez-vous préciser, le cas échéant, en quoi les données statistiques que vous produisez diffèrent tant au plan de la méthodologie que de la périodicité, des données métropolitaines ayant le même objet ?

Vous serait-il également possible d'indiquer quelles données disponibles au plan métropolitain ne sont pas fournies au plan local (ou l'inverse) ?

4. Vous serait-il possible d'indiquer quelles relations et, éventuellement, quel type de collaboration ou d'échanges d'information vous entretenez, d'une part, avec les autres antennes statistiques locales et, d'autre part, avec vos homologues des autres DOM ?

5. Quelle appréciation portez-vous sur l'état actuel de l'appareil statistique des DOM et la qualité de sa production, d'une manière générale et dans votre domaine d'intervention, en particulier ?

Le cas échéant, pourriez-vous préciser quelles sont, selon vous, les principales insuffisances de cet outil statistique et les moyens qu'il conviendrait de mettre en oeuvre pour y remédier.

B. UTILISATION DE STATISTIQUES (Ne répondre qu'aux questions correspondant aux activités assumées par vos services)

1. Pourriez-vous indiquer quelles sont les données statistiques que vous utilisez et quels sont les organismes qui les produisent ?

Parmi ces données, quelles sont celles que vous utilisez très régulièrement et quelles sont celles dont vous avez besoin en priorité ?

2. Quelles différences avez-vous constaté, le cas échéant, entre les statistiques disponibles concernant les DOM et les statistiques portant sur la métropole (nombre, précision, périodicité, facilité d'accès, etc...).

3. Lorsque vous recherchez des statistiques, à quelles administrations vous adressez-vous habituellement : aux administrations locales de l'Etat -voire d'autres collectivités territoriales- ou aux services statistiques centraux à Paris ?

	Très souvent	Souvent	Peu souvent	Jamais
Administrations locales de l'Etat				
Administrations départementales ou régionales				
Services statistiques centraux				

A titre indicatif, pourriez-vous mentionner, dans le tableau ci-après, les organismes auxquels vous avez le plus fréquemment recours :

	Très souvent	Souvent	Peu souvent	Jamais
INSEE				
Ministère des DOM TOM				
IEDOM				
Direction départementale de l'agriculture				
Direction régionale des douanes				
Direction régionale de l'équipement				
Autre organisme Si oui, lesquels*				

* Compléter, le cas échéant, les lignes en blanc.

4. Quelles sont les données statistiques qui ne vous sont pas actuellement accessibles et que vous souhaiteriez avoir en priorité ?

5. Quelles sont les principales critiques que vous feriez aux statistiques actuellement disponibles (délai, fiabilité, lacune, accessibilité, etc...) ?

Pourriez-vous préciser votre réponse en distinguant, en tant que de besoin, les éléments relatifs à la production (disponibilité des données), à la diffusion (accessibilité) et à l'exploitation (analyses ou prévisions effectuées à partir des données brutes) de cette information statistique ?

6. Pensez-vous qu'il y a un problème de coordination de l'information statistique pour les DOM ?

7. Quels moyens vous paraîtraient appropriés pour améliorer la qualité de l'information statistique relative aux DOM ?

8. Pensez-vous que la structure dont vous êtes responsable serait prête à participer au développement de ces moyens ? Si oui, dans quelle mesure et selon quelles modalités (moyens en personnels, en matériels, en ressources informatiques, participations financières...)?

Pour faciliter le dépouillement et le traitement de vos réponses, il serait apprécié que vos suggestions soient, elles aussi, présentées en distinguant les aspects production, diffusion et exploitation.

ANNEXE 3

**Lettre adressée, le 8 octobre 1991, par M. Rodolphe Désiré à
M. Louis le Pensec, Ministre des Départements et Territoires
d'Outre-mer**

SÉNAT

Republique Française

COMMISSION
DES AFFAIRES ECONOMIQUES
ET DU PLAN

Paris, le 8 Octobre 1991

Monsieur le Ministre,

La commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat m'a chargé, au mois de mai de cette année, d'établir un rapport d'information sur l'état de l'appareil statistique relatif aux départements d'outre-mer.

A ce titre, j'ai procédé à un large programme d'auditions auprès de la plupart des administrations centrales concernées y compris, bien entendu, les services de votre ministère. J'ai, en outre, cherché à compléter les informations ainsi obtenues en envoyant un questionnaire détaillé aux responsables politiques, économiques et administratifs des quatre départements étudiés et en m'entretenant, directement, avec certains d'entre eux, lors d'une brève enquête effectuée à la Guadeloupe et à la Martinique.

J'achève actuellement la tâche qui m'a été confiée et j'envisage de présenter, à la fin du mois, mes conclusions à la commission qui m'a mandaté.

Je souhaiterais cependant, avant cette date, pouvoir connaître l'appréciation que vous portez sur la qualité de l'information statistique relative aux DOM et sur les mesures qu'il vous paraîtrait souhaitable de mettre en oeuvre pour l'améliorer. J'incline, en effet, à penser que votre opinion saura utilement enrichir mes propres réflexions et, le cas échéant et si vous en étiez d'accord, le rapport que je dois présenter sur le sujet.

Je me permets donc de vous adresser en annexe une brève liste de questions ainsi que, afin que vous puissiez plus complètement cerner mes préoccupations, la copie du questionnaire que j'ai envoyé à un certain nombre de responsables locaux.

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Rodolphe DESIRE
Sénateur de Martinique

Monsieur Louis LE PENSEC
Ministre des Départements et
Territoires d'Outre-Mer
27 rue Oudinot
75007 PARIS

I. QUESTIONS AU MINISTRE DES DEPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER (1)

1. Pourriez-vous faire part de l'appréciation que vous portez sur la situation générale de l'appareil statistique relatif à l'outre-mer et des incidences que cette situation a pu avoir sur le fonctionnement de vos services et la conduite de la politique que vous menez ?

2. Pourriez-vous rappeler les compétences exercées par votre ministère dans le domaine des statistiques afférentes aux DOM et les moyens d'information dont il dispose à ce sujet ?

3. Vous serait-il possible de préciser les actions que vous avez engagées pour développer les informations économiques et sociales concernant les DOM, les obstacles auxquels elles se sont heurtées et les résultats qu'elles ont enregistré ?

4. Vous serait-il possible, sur ce sujet, d'indiquer les actions qui vous paraissent aujourd'hui souhaitables en précisant, pour chacune d'entre elles, les responsabilités qui vous paraîtraient devoir incomber à votre ministère ?

Quelle serait notamment la position que vous adopteriez à l'égard de la création autour des DOM, d'un réseau régional d'observatoires statistiques intégrés aux réseaux nationaux et dont la coordination administrative serait assurée par une cellule spécialisée placée sous votre autorité ?

(1) Le second document adressé au Ministre des Départements et Territoires d'Outre-Mer figure à l'annexe 2 du présent rapport.

ANNEXE 4

REPONSE DE M. LOUIS LE PENSEC, MINISTRE DES DEPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Les réponses du ministre des Départements et Territoires d'outre-mer aux questions reproduites à l'annexe précédente étant parvenues postérieurement à l'examen du présent rapport par la Commission des Affaires économiques et du Plan, les éléments d'information qu'elles fournissent n'ont pu y figurer. Leur inscription en annexe permet toutefois de les porter à l'attention du Sénat et contribuera à alimenter le débat que la Commission souhaite voir s'instaurer sur les propositions qu'elle a retenues.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES DÉPARTEMENTS
ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Paris, le 31 OCT. 1981

Le Ministre

Monsieur le Sénateur et Cher Ami,

Vous avez souhaité avoir mon appréciation sur l'information statistique relative aux Départements d'Outre-Mer et sur les mesures qui me semblent nécessaires pour améliorer la connaissance de l'Outre-Mer.

Vous trouverez ci-joint la réponse aux questions que vous avez bien voulu me soumettre.

Le développement des informations économiques et sociales relatives aux Départements d'Outre-Mer fait partie des tâches quotidiennes de mon Département Ministériel.

Si les progrès sont lents ils n'en sont pas moins réels.

Toutefois l'Etat ne peut cependant agir seul dans ce domaine. Les collectivités décentralisées devront de plus en plus s'impliquer dans la constitution de ce dispositif d'information qui devra nécessairement appréhender les réalités locales.

Je vous confirme mon très grand intérêt pour les résultats de votre enquête et vous remercie de m'en tenir informé.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur et Cher Ami, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le Penec
Louis LE PENSEC

Monsieur Rodolphe DESIRE
Sénateur
PALAIS DU LUXEMBOURG
75291 PARIS CEDEX 06

QUESTIONNAIRE de M. le Sénateur Rodolphe DESIRE
sur l'appareil statistique relatif aux DOM

Question n° 1 :

Pourriez-vous faire part de l'appréciation que vous portez sur la situation générale de l'appareil statistique relatif à l'outre-mer et des incidences que cette situation a pu avoir sur le fonctionnement de vos services et la conduite de la politique que vous menez?

Réponse:

Les DOM n'ont pas d'appareil statistique propre, mais leur situation est prise en compte par l'appareil statistique de l'Etat, dont l'INSEE et les services statistiques des ministères techniques ou de certains établissements publics (IEDOM, INED, ...).

Une telle dispersion des sources d'information , liée au découpage sectoriel des compétences exercées par l'Etat, n'est pas propre aux DOM et caractérise la situation de toutes les collectivités locales de la République, sauf les Territoires d'Outre-Mer qui, de par leur statut, assument la production des informations statistiques les concernant.

Pour les DOM cette dispersion rend, certes, difficile une vision globale de l'ensemble des informations statistiques disponibles, mais ne compromet pas cependant le fonctionnement des services du Ministère des DOM-TOM . En effet ceux-ci, dans l'accomplissement de ses tâches de suivi et de coordination des actions de l'Etat dans les DOM, sont en relation permanentes avec toutes les autres Administrations de l'Etat et trouvent , le cas échéant, auprès d'elles le relais nécessaire à un accès rapide aux informations qu'elles détiennent .

A cet égard, il n'y a pas de différences fondamentales entre la situation des informations statistiques et celle des informations financières, économiques, juridiques ou administratives que la rue Oudinot sollicite quotidiennement auprès des Administrations centrales ou déconcentrées pour assurer ses tâches de suivi et de coordination des actions de l'Etat dans les DOM.

S'il n'existe pas de problèmes majeurs d'accès aux sources d'informations, par contre les informations statistiques disponibles sur les DOM sont limitées en quantité et qualité, au regard notamment des besoins liés à leur situation particulière (éloignement, insularité, retards de développement, etc ...).

Cette rareté des informations statistiques disponibles n'est pas propre aux DOM, mais résulte de l'appareil statistique français qui, de l'après-guerre à nos jours, s'est développé surtout sur l'ensemble "FRANCE entière" - ou plutôt "FRANCE métropolitaine entière" - et ne comporte encore que très peu de données au niveau local et régional, malgré des progrès récents.

Cette situation a rendu parfois malaisée l'adaptation aux DOM de politiques gouvernementales. C'est ainsi que récemment des insuffisances d'informations statistiques ont été ressenties en matière de revenus (pour mieux cerner l'impact du RMI), de pratiques salariales (pour évaluer les conséquences du rattrapage du SMIC), des taux de chômage (insuffisance des statistiques de l'ANPE et obsolescence des données sur la population active).

Question n° 2 :

Pourriez-vous rappeler les compétences exercées par votre ministère dans le domaine des statistiques afférentes aux DOM et les moyens dont il dispose à ce sujet?

Réponse :

Le Ministère des DOM-TOM n'exerce aucune compétence en matière de production de statistiques, celle-ci étant assurée par l'INSEE et les différents départements ministériels dans leurs domaines respectifs de compétences.

Par contre le Ministère des DOM-TOM est un utilisateur privilégié des informations statistiques disponibles sur les DOM. A ce titre il dispose des moyens d'une Administration de mission, dont l'organisation est calquée sur celle des Administrations de l'Etat, afin de couvrir les activités de l'ensemble des autres départements ministériels.

Son rôle est d'assurer l'impulsion et la coordination des interventions des ministères techniques dans les DOM. ✓

Ses moyens d'information ont été évoqués dans la réponse précédente. ✓

Question n° 3 :

Vous serait-il possible de préciser les actions que vous avez engagées pour développer les informations économiques et sociales concernant les DOM, les obstacles auxquels elles se sont heurtées et les résultats qu'elles ont enregistrées?

Réponse :

Le développement des informations économiques et sociales concernant les DOM fait partie, comme cela a été exposé ci-dessus, des tâches quotidiennes du ministère des DOM-TOM, notamment dans le cadre de ses relations permanentes avec les ministères techniques.

A cet égard il convient de souligner que les résultats, bien que toujours insuffisants au regard des besoins, ne sont pas négligeables, car les DOM sont les seuls départements français à disposer de comptes économiques détaillés, d'indices de prix pour chaque département, de statistiques sur les échanges commerciaux du département avec l'environnement extérieur (métropole et étranger), de données sur les flux financiers et les transferts publics en provenance de la Métropole.

Parmi les actions engagées dans un passé récent pour améliorer le dispositif statistique intéressant les DOM, on peut citer:

- la réalisation des opérations de recensement de population en même temps qu'en métropole, afin que la population de l'outre-mer soit incluse dans les statistiques et publications officielles relatives à la population française (cette prise en compte de l'outre-mer n'est pas encore achevée pour les TOM);

- l'exploitation du recensement de métropole pour mieux connaître la population des originaires des DOM résidant en métropole (cette opération, réalisée sur le recensement de 1982, sera renouvelée à partir des résultats du recensement de 1990).

- la réalisation par l'INSEE de l'enquête emploi dans chaque DOM, le rythme d'une enquête entre deux recensements devant être porté à deux prochainement, contre un rythme annuel en métropole.

Une meilleure prise en compte des DOM par l'appareil statistique de l'Etat se heurte essentiellement aux dimensions exigües des économies des DOM, qui rendent extrêmement coûteux un développement de l'information statistique fondé sur les enquêtes.

Ainsi l'enquête-emploi que l'INSEE va réaliser en 1993 dans les DOM devra faire appel à un échantillon qui est le quart de celui de la métropole (pour une population représentant 2,5% de la population métropolitaine).

Question n° 4 :

Vous serait-il possible, sur ce sujet, d'indiquer les actions qui vous paraissent aujourd'hui souhaitables en précisant, pour chacune d'entre-elles, les responsabilités qui vous paraîtraient incomber à votre ministère?

Quelle serait notamment la position que vous adopteriez à l'égard de la création, autour des DOM, d'un réseau régional d'observatoires statistiques intégrés aux réseaux nationaux et dont la coordination administrative serait assurée par une cellule spécialisée placée sous votre autorité?

Réponse:

Si la possibilité d'enrichir considérablement l'information statistique sur les DOM à partir d'enquêtes à réaliser par l'appareil statistique de l'Etat est relativement limitée, par contre deux autres voies méritent d'être examinées.

**A) L'exploitation des fichiers et des bases de données:
un réseau d'observatoires de l'outre-mer**

Les perspectives sont, en effet, plus prometteuses avec le développement récent au sein des Administrations de l'Etat de "banques de données" qui sont alimentées en majeure partie par l'exploitation des formulaires administratifs et accessoirement par les résultats d'enquêtes

A cet égard la tâche la plus urgente consiste à intervenir auprès des gestionnaires de ces banques de données, pour qu'ils prennent en compte les DOM dans leur système de collecte, d'enregistrement et de diffusion.

Le Ministère des DOM-TOM a été, bien entendu, amené à intervenir en ce sens à l'occasion de ses contacts avec les ministères intéressés; mais une telle intervention ne pourrait être pleinement satisfaisante que si elle s'appuie sur la mise en place, au sein du Ministère, d'une cellule spécialisée, appelée par commodité "Observatoire de l'outre-mer", mais dont le rôle essentiel sera de passer des conventions avec les organismes existants pour développer un volet DOM au sein de leurs bases de données et de faciliter l'accès du public à ce réseau d'observatoires ainsi constitué.

Ce projet, envisagé par le ministre des DOM-TOM, se heurte cependant aujourd'hui à la difficulté de dégager les moyens en personnels nécessaires .

B) Une implication des Collectivités décentralisées

La formule d'un "réseau d'observatoires de l'outre-mer" qui s'appuiera sur les multiples gestionnaires de banques de données existants en métropole constituera une base de départ extrêmement utile pour développer l'information disponible sur les DOM .

Cependant elle rencontrera rapidement des limites dues au fait que ces banques de données ne pourront prendre en compte les DOM que dans le cadre de "moules communs" à tous les départements ou régions du territoire national. Ces référentiels communs, limités en volume d'informations contenues, seront forcément à l'image de la moyenne des départements ou régions françaises et ne pourront pas prendre en compte la majeure partie des particularismes des DOM .

Un telle difficulté ne pourra être surmontée que par une plus grande implication des Collectivités décentralisées dans la collecte de données sur les réalités locales, à l'image de ce qui est déjà fait à la Réunion où le Conseil Général a mis en place l'"Observatoire Départemental de la Réunion"(ODR), distinct de l'Observatoire Economique de la Réunion(OER) relevant de l'INSEE .

L'ODR réalise des monographies et des études extrêmement intéressantes sur des sujets concernant directement la vie du Département, en particulier dans des domaines où le Conseil général intervient. A cet effet l'ODR exploite les informations administratives et statistiques existantes; mais il n'hésite pas, le cas échéant, à mettre sur pied et à financer la réalisation d'enquêtes par sondages sur le terrain pour mieux appréhender des réalités locales qui ne sont pas prises en compte par les sources administratives habituelles.

En conclusion:

A l'exemple du Département de la Réunion, les Collectivités décentralisées dans les DOM peuvent s'impliquer dans la mise sur pied d'un dispositif d'informations statistiques et économiques , car les informations mobilisables au niveau des systèmes centraux de statistiques, si nécessaires et utiles soient-elles, auront leurs limites et ne sauront appréhender suffisamment les réalités locales, qui souvent font partie des données parmi les plus pertinentes au regard des préoccupations de développement des responsables locaux .