

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DEBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

(69^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du lundi 15 juin 1992

www.luratech.com



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE MAZEAUD

1. **Dépôt du rapport d'une commission d'enquête** (p. 2315).
2. **Activités physiques et sportives.** - Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 2315).
3. **Octroi de mer.** - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 2315).
M. Guy Lordinot, rapporteur de la commission des lois.
MM. Maurice Pourchon, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Gérard Gouzes, président de la commission des lois.
M. Louis Le Pen, ministre des départements et territoires d'outre-mer.
M. Michel Charasse, ministre du budget.

QUESTION PRÉALABLE (p. 2322)

Question préalable de M. Bertrand : MM. Léon Bertrand, René Dosière, le ministre du budget, le ministre des départements et territoires d'outre-mer. - Rejet.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 2324)

MM. Pierre-André Wiltzer,
René Dosière,
Eric Raoult,
Jean-Paul Virapoullé.

Suspension et reprise de la séance (p. 2330)

MM. Ernest Moutoussamy,
Elie Hoarau,
Claude Lise,
Léon Bertrand,
Dominique Larifla,
Jean Tardito,
Alexis Pota,
Alain Richard,
Frédéric Jalton.

M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

4. **Ordre du jour** (p. 2341).

LuraTech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE MAZEAUD, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

DÉPÔT DU RAPPORT D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu le samedi 13 juin 1992, de M. Jacques Masdeu-Arus, président de la commission d'enquête chargée d'étudier la situation actuelle et les perspectives de l'industrie automobile française, le rapport fait au nom de cette commission par M. Guy Béche.

Le dépôt de ce rapport a été publié au *Journal officiel* du dimanche 14 juin 1992.

Le rapport sera imprimé sous le n° 2791 et distribué, sauf si l'Assemblée, constituée en comité secret, décide, par un vote spécial, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport.

Je rappelle que la demande de constitution de l'Assemblée en comité secret doit parvenir à la présidence dans un délai de cinq jours francs à compter de la publication du dépôt du rapport au *Journal officiel*, soit avant le samedi 20 juin 1992.

2

ACTIVITÉS PHYSIQUES ET SPORTIVES

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 11 juin 1992

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et portant diverses dispositions relatives à ces activités.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, Monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant le jeudi 18 juin 1992, à dix-huit heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre des sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

3

OCTROI DE MER

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif à l'octroi de mer (nos 2663, 2762).

La parole est à M. Guy Lordinot, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Guy Lordinot, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre des départements et territoires d'outre-mer, chers collègues, *freedom* : liberté ; *free* : libre ; et DOM : départements d'outre-mer.

Liberté pour les départements d'outre-mer, telle est bien la volonté qui semble animer le Gouvernement. Le FREE, Fonds régional pour les entreprises et l'emploi, constitue l'innovation majeure du projet de loi soumis à notre examen aujourd'hui.

Le texte crée une taxation moderne et modulable de l'importation et de la production locale et maintient la liberté pour les conseils régionaux de fixer les taux et les exonérations. Il institue une liberté nouvelle, avec un éventail d'aides aux entreprises, y compris en faveur de l'emploi, grâce au fonds régional pour les entreprises et l'emploi.

Qui pourrait refuser cette liberté nouvelle, en cette période où chacun souhaite l'approfondissement de la décentralisation ?

Le projet de loi offre des compétences et un champ d'action plus larges aux conseils régionaux, mais, curieusement, le Gouvernement, semblant tout à la fois effrayé par ce que d'aucuns considèrent comme une audace insensée et peu confiant dans l'esprit de responsabilité des élus régionaux, institue un dispositif d'encadrement et de surveillance qui restreint l'espace d'autonomie offert aux régions d'outre-mer. *Freedom* sans nul doute, mais liberté étroitement surveillée ! Nous y reviendrons.

Au terme d'une longue période d'incertitude et de grande inquiétude pour les élus locaux et nationaux des départements d'outre-mer, l'existence de l'octroi de mer a été confirmée et pérennisée par les autorités de la Communauté économique européenne. Un régime d'exonérations en faveur de la production locale permet, de plus, un soutien effectif de l'industrie naissante dans les DOM.

Bien que limitée à dix ans dans sa durée, cette limitation du régime d'exonérations ne fait l'objet d'aucune mention dans le texte proposé, sans doute grâce à son caractère

reconductible. Nous verrons tout à l'heure que le projet de loi répond, mais de manière perfectible, aux quatre données essentielles posées dans la proposition de loi portant sur le même objet figurant dans le rapport que j'ai l'honneur de vous présenter.

Rappelons ces quatre données : l'octroi de mer doit procurer des ressources aux communes, assurer un soutien effectif de la production locale, être géré de façon autonome par le pouvoir local, être conforme au droit communautaire tout en permettant des évolutions ultérieures.

Le projet présenté par le Gouvernement est conforme au droit communautaire : les marchandises introduites dans les DOM ou produites localement sont soumises à la taxe. Il assure des recettes aux communes, respecte l'autonomie d'administration de la taxe par les conseils régionaux, permet de soutenir la production locale grâce au système des exonérations - récupérations et à la création du fonds régional pour les entreprises et l'emploi. De plus, il institue un marché régional Guadeloupe Martinique, qu'il convient d'étendre à la Guyane.

Le projet de loi comporte deux titres : le titre I^{er} traite de l'assiette, des taux des exonérations et des modalités de recouvrement de la taxe ; le titre II procède à l'affectation du produit. Il vous sera proposé de renforcer les aspects positifs du texte et d'en corriger les aspects négatifs.

Tel qu'il se présente, ce projet de loi constitue un progrès difficilement contestable par rapport à la situation actuelle.

M. René Dosière. Très juste !

M. Guy Lordinot, rapporteur. L'octroi de mer est un droit très ancien qui a été institué dans plusieurs colonies au cours du XIX^e siècle. Son origine réelle serait encore plus ancienne puisqu'il serait issu en partie du « droit de poids » dont on trouve la trace en Martinique dès 1670, droit qui frappait tous les produits importés dans cette île et qui subsista jusqu'à la Révolution. Ce droit ne constituait initialement qu'une simple transposition dans les colonies des octrois municipaux autrefois perçu pour leur propre compte par les villes de la métropole sur les marchandises introduites sur leur territoire.

La dernière consécration juridique de l'octroi de mer réside dans les articles 38 et 39 de la loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion. Cette loi n'a pas remis en cause les trois caractéristiques essentielles de ce droit, à la fois politique en tant qu'élément majeur de l'autonomie régionale, financier en tant que ressource essentielle des communes d'outre-mer et économique en tant qu'outil de développement.

La loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion a transféré la compétence en matière d'octroi de mer au conseil régional. Ce transfert vise à renforcer cette nouvelle institution en lui accordant un instrument d'action économique et en en faisant l'interlocuteur obligatoire des communes. Il convient de noter que ce transfert de compétence au profit de la région s'inscrit dans un contexte institutionnel particulier.

Le conseil régional fixe librement les taux. Cependant, lorsque ceux-ci excèdent 20 p. 100, la délibération du conseil ne devient exécutoire qu'après un délai de deux mois pendant lequel le représentant de l'Etat peut demander une nouvelle délibération. En toute hypothèse, l'approbation par décret n'est donc plus nécessaire.

La loi précise que le produit de l'octroi de mer est réparti entre les communes selon les modalités en vigueur au 3 août 1984. Cependant, elles peuvent être modifiées par décret pris sur proposition du conseil régional.

Enfin, l'article 39 de la loi du 2 août 1984 autorise les conseils régionaux à instituer un droit additionnel à l'octroi de mer, droit dont ils fixent le taux sans que celui-ci puisse excéder 1 p. 100.

L'octroi de mer constitue une ressource essentielle des collectivités locales d'outre-mer. En 1990, son produit a atteint 2 505 millions de francs. Pour 1991, alors que les chiffres ne sont pas disponibles pour la Guadeloupe, le produit dans les trois autres régions a augmenté de près de 110 millions de francs, ce qui devrait porter la recette totale à plus de 2,6 milliards de francs.

Si elle apparaît irrégulière, l'évolution du produit de l'octroi de mer est néanmoins forte puisque celui-ci a triplé depuis 1981 et a augmenté de 52 p. 100 entre 1986 et 1990.

Les sommes en jeu expliquent que l'octroi de mer représente une part essentielle, supérieure à la moitié, des recettes fiscales des communes, ainsi qu'une part appréciable, supérieure au quart, de leurs dépenses de fonctionnement.

L'octroi de mer est un outil au service du développement économique. Comme le soulignait le rapporteur général du budget, M. Alain Richard, dans son rapport d'information sur la fiscalité dans les DOM publié en 1991, « l'existence d'un lien quasi automatique entre le montant des importations, les recettes communales et les dépenses de fonctionnement n'est pas un mécanisme sain ». Il soulignait l'existence d'une croissance auto-entretenu de l'octroi de mer : une augmentation des importations résultant de l'amélioration de la conjoncture ou d'un accroissement des aides publiques entraîne un gonflement du produit de l'octroi de mer, lequel conduit à une augmentation des budgets de fonctionnement des collectivités locales, donc de la masse salariale, ce qui relance les importations.

Le rapport de la commission sur l'égalité sociale et le développement économique dans les DOM, présidée par M. Jean Ripert, notait lui aussi le caractère inflationniste de l'octroi de mer.

M. René Dosière. Ce sont de très-bonnes lectures !

M. Guy Lordinot, rapporteur. Il soulignait que l'octroi de mer, s'ajoutant à la TVA, constituait un facteur de renchérissement du coût des produits importés, en dépit de l'existence de taux réduits de TVA dans les DOM.

D'autres critiques plus ponctuelles sont parfois avancées. La multiplicité des taux est communément critiquée. Il existe treize taux à la Guadeloupe, treize en Guyane, onze à la Martinique et dix-huit à la Réunion. Cette multiplicité nuit à la bonne connaissance du mécanisme de formation des prix et constitue un facteur d'alourdissement des frais de gestion des entreprises importatrices.

Les partisans de la thèse de l'incompatibilité de l'octroi de mer avec les règles communautaires soutiennent que celui-ci est assimilable à une taxe d'effet équivalent à un droit de douane, prohibée par les articles 9, 12 et 13 du Traité. Cette thèse s'appuie sur une jurisprudence de la Cour de justice qui a adopté une définition très souple d'une taxe d'effet équivalent.

A l'inverse, ceux qui soutiennent la compatibilité de l'octroi de mer avec le droit communautaire utilisent une argumentation plus politique et économique que juridique. Ils mettent d'abord en avant le paragraphe III de l'article 92 du Traité qui comporte des exceptions au principe de l'interdiction des aides et déclare compatibles les aides destinées à favoriser le développement économique des régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celles destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Ils se fondent également sur le paragraphe II de l'article 227 qui dispose que les institutions de la Communauté veilleront dans le cadre des procédures prévues par le Traité et notamment à l'article 226 - mesures de sauvegarde - à permettre le développement économique et social des départements d'outre-mer.

M. Gérard Gouzes, président de la commission des lois. Très bien !

M. Guy Lordinot, rapporteur. Lorsque, par une décision du 22 décembre 1989, le Conseil des Communautés a institué le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM, le Poseidom, il a demandé que l'octroi de mer, tel qu'il existe, soit aménagé. Suivant l'un des considérants de cette décision, « les DOM bénéficient d'une fiscalité propre, particulièrement par l'institution de l'octroi de mer qui valorise l'autogestion des collectivités locales dans leur propre développement en leur assurant des ressources propres et qui permet de soutenir les productions locales » et « l'achèvement du marché intérieur impose l'aménagement de cette institution afin de la rendre compatible avec le droit communautaire tout en favorisant son caractère d'outil efficace au développement de telles régions ».

Le même jour, le Conseil a pris une décision définissant les modalités selon lesquelles l'octroi de mer devrait être aménagé. Cette décision apparaît, à l'analyse, favorable à la position française, puisque, si elle impose des aménagements, elle consolide pour l'avenir l'existence de l'octroi de mer.

Les considérants de cette décision sont aussi importants que son dispositif. En effet, ils reconnaissent la double finalité de l'octroi de mer, qui constitue « un élément de soutien aux productions locales qui sont soumises aux difficultés de l'éloignement et de l'insularité » et « un instrument essentiel d'autonomie et de démocratie locale, dont les ressources doivent constituer un moyen de développement économique et social des départements d'outre-mer ».

Les principes qui doivent guider la réforme sont précisés.

Elle doit intervenir avant le 31 décembre 1992 - article 1^{er} -, et l'octroi de mer peut, jusqu'à cette date, être maintenu en l'état, ce qui résulte de l'article 4.

L'octroi de mer doit être appliqué indistinctement aux produits introduits dans les DOM et aux produits qui y sont fabriqués - article 1^{er}.

La recette est affectée par les autorités compétentes de manière à y favoriser le plus efficacement possible le développement économique et social - article 2, paragraphe 1.

Le taux de base est fixé par les autorités compétentes et peut être modulé selon les catégories de produits.

Des exonérations de la taxe, partielles ou totales, peuvent être autorisées en faveur des productions locales pour une période ne dépassant pas dix ans et après accord de la Commission.

La Commission doit établir un rapport sur l'application du régime d'exonération avant 1998 et, avant le 31 décembre 2002, un rapport sur l'incidence des mesures prises sur l'économie des DOM et leur contribution à la promotion ou au maintien des activités économiques locales.

Tels sont les principes posés par cette décision du Conseil des Communautés que le présent projet de loi entend mettre en œuvre.

Sur ce projet de loi, qui, je l'ai dit, me paraît nettement positif, il reste à apporter des améliorations à propos de quelques points essentiels : le marché régional, le remboursement de la taxe, les pratiques anticoncurrentielles, le fonds régional et la répartition des crédits.

Le marché régional exclut la Guyane, que les pratiques administratives et les flux d'échanges humains ont pourtant déjà intégrée dans une région Antilles-Guyane.

La règle du butoir représente une méfiance vis-à-vis des élus régionaux et une limitation de leur autonomie de gestion de la taxe.

Le fonds régional est un FREE sans « fric » (*Sourires*) puisqu'il ne perçoit que le solde de l'octroi de mer après prélèvement de la dotation globale garantie. Si je me suis permis, monsieur le président, d'utiliser ce mot populaire, c'est parce que M. le ministre du budget, appréciant déjà les fonds, appréciera sans doute la forme. (*Sourires*.)

La répartition des ressources de l'octroi de mer reste une prérogative du Gouvernement, qui, en l'état actuel des choses, entérine une situation de criante injustice fiscale, notamment à la Martinique. Peut-on considérer que le transfert de cette prérogative au conseil régional serait une tutelle exercée sur les communes ? Dans l'affirmative, comment qualifier la prééminence du schéma d'aménagement régional, à caractère quasi législatif, sur le plan d'occupation des sols élaboré au niveau communal ?

Par ailleurs, ne convient-il pas d'offrir, dans ce texte, une possibilité de réponse quasi immédiate à une pratique anticoncurrentielle ?

La taille microscopique des marchés concernés peut faire que l'arrivage d'une demi-douzaine de containers d'un même produit compromet l'existence d'une entreprise locale. La réponse à une telle perturbation ne doit souffrir aucun délai.

Pour terminer, monsieur le ministre, permettez-moi d'exprimer une satisfaction et un regret. La satisfaction tient au fait que votre texte rompt avec la logique du « toujours plus d'importations ». Affecter l'intégralité du produit de l'octroi de mer aux communes, que ce soit pour le fonctionnement ou pour l'investissement, va à l'encontre d'un développement de la production locale, laquelle, du fait de son exonération, n'alimente pas les recettes communales.

Le regret est que vous n'ayez pas, monsieur le ministre, succombé à la tentation, toute naturelle, de modifier l'appellation de la taxe.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. C'est un regret du rapporteur !

M. Guy Lordinot, rapporteur. Certes, le caractère délicieusement désuet de l'expression « octroi de mer » lui confère un charme certain. Mais nul ne peut envisager d'entrer dans le troisième millénaire avec les vestiges d'un passé colonial dont la seule évocation paraît insupportable au plus grand nombre.

M. René Dosière. Tout à fait !

M. Guy Lordinot, rapporteur. Mais les multiples protestations conservatrices provenant de tous bords auraient fait apparaître comme une insolente audace toute tentative de porter atteinte à notre patrimoine colonial, et vous avez choisi la prudence.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Plutôt la tradition, monsieur le rapporteur !

M. Guy Lordinot, rapporteur. Le rapporteur, tout en vous reprochant, monsieur le ministre, votre timidité, adopte le même comportement. Cependant, il caresse l'espoir que, dans l'éventualité d'une seconde lecture, la lucidité et la sagesse imposeront une dénomination moderne de la taxe, en harmonie avec l'aspect novateur du dispositif et capable de créer le choc psychologique qui conduira les départements d'outre-mer à vouloir résolument substituer à l'économie de comptoir une économie de production. Cette taxe n'est-elle pas en effet une taxe de soutien à la production ?

Ce n'est pas par la révolution mais dans l'évolution que toutes les choses s'accomplissent, nous enseigne la sagesse. L'octroi de mer, dans son contenu, a subi une profonde évolution. Serait-ce vraiment une révolution de conformer son appellation à sa modernité ? Le faire serait-il de nature à troubler l'harmonie ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Maurice Pourchon, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Maurice Pourchon, rapporteur pour avis. Mes chers collègues, le projet de loi que nous soumet aujourd'hui le Gouvernement est essentiel, nul n'en doute, pour les départements d'outre-mer, car il va réformer l'octroi de mer, qui est une des pièces maîtresses de leur particularisme fiscal. Particularisme qu'il faudra peu à peu gommer, tout comme il faudra, dans un autre domaine, s'attaquer à une grande réforme fiscale des territoires d'outre-mer, notamment en matière d'impôt sur le revenu - en accord avec ceux-ci - s'entend.

Avant d'aborder le fond du débat, et en présence de M. le président de la commission des lois, je me dois de rapporter à notre assemblée les propos du président de la commission des finances concernant la saisine de cette commission.

Il s'agit des compétences respectives de la commission des finances et de la commission des lois. Je pense, monsieur le président, que vous vous ferez l'écho de nos préoccupations auprès du bureau de notre assemblée, qui a été saisi par le président de la commission des finances.

M. René Dosière. L'impérialisme des finances !

M. Maurice Pourchon, rapporteur pour avis. Le texte modifiant l'octroi de mer était, de toute évidence, ainsi que l'a dit M. le président de la commission des finances, un texte financier, et même fiscal, qui, en toute logique, aurait dû être renvoyé à cette commission.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. C'est une erreur d'interprétation !

M. Maurice Pourchon, rapporteur pour avis. Cependant, dit-il, une interprétation ancienne de l'article 36 de notre règlement, qui fixe les compétences des commissions permanentes, confie à la commission des lois l'examen au fond des projets ou propositions de loi relatifs aux finances des collectivités locales.

M. René Dosières. C'est une bonne chose !

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Monsieur le rapporteur pour avis, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Maurice Pourchon, rapporteur pour avis. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Je crois que le président de la commission des finances a commis une erreur.

M. Maurice Pourchon, rapporteur pour avis. Je le lui dirai !

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Ce n'est pas en vertu d'une coutume, fût-elle ancienne, que les choses sont ainsi ; c'est tout simplement en vertu de notre règlement.

En effet, le jeune président de la commission des finances (*Sourires*)...

M. Eric Raoult. Ils ne sont pas du même courant !

M. Gérard Gouzes, président de la commission. ...a oublié l'article 36 du règlement, qui prévoit effectivement que la commission des finances, de l'économie générale et du Plan a pour compétences les recettes et les dépenses de l'Etat.

A ce titre, monsieur le rapporteur pour avis, vous ne manquerez pas de lui rappeler que l'Etat, c'est l'Etat, que les collectivités locales, ce sont les collectivités locales...

M. René Dosières. Tout à fait !

M. Gérard Gouzes, président de la commission. ...et que les départements et territoires d'outre-mer, ce sont les départements et territoires d'outre-mer.

En vertu de cette règle, c'est bien la commission des lois qui est saisie en permanence de ces textes et qui devra par conséquent continuer à le faire, comme cela a toujours été le cas, non, je le répète, en vertu d'une coutume, mais tout simplement en vertu de notre règlement.

M. le président. Nous sommes heureux de voir l'entendre dire, monsieur le président de la commission des lois. Poursuivez, monsieur le rapporteur pour avis.

M. Maurice Pourchon, rapporteur pour avis. J'ai bien entendu M. le président de la commission des lois. Je me dois un devoir de transmettre ses propos - qui figureront, de toute façon, au *Journal officiel* - à M. le président de la commission des finances.

Je dois tout de même aller jusqu'au bout des observations de la commission à laquelle j'ai l'honneur d'appartenir.

Cette commission a - dans sa totalité, d'ailleurs - jugé surprenant qu'une masse financière aussi importante que le produit de l'octroi de mer soit soustraite à l'essentiel de ses réflexions.

Les recettes des collectivités locales sont, depuis les lois de décentralisation, de plus en plus constituées par des prélèvements sur des masses fiscales qui sont perçues au niveau national et redistribuées par la suite.

Cette répartition est apparue « incohérente », car la commission des finances, compétente au fond sur les lois de finances initiales et les collectifs, qui traitent de plus en plus fréquemment de fiscalité locale...

M. Gérard Gouzes, président de la commission. C'est bien là le défaut !

M. Maurice Pourchon, rapporteur pour avis. ... se trouve en quelque sorte dessaisie dès qu'une disposition de cette nature figure dans un projet de loi ordinaire.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. C'est bien là le dérapage !

M. Maurice Pourchon, rapporteur pour avis. C'est pour quoi le président de la commission des finances a saisi M. le président de l'Assemblée nationale - et je pense que le bureau délibérera de ce problème.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Il aura fort à faire !

M. Maurice Pourchon, rapporteur pour avis. Quoi qu'il en soit, ne nous attardons pas sur cet incident, mineur à mon sens.

Ce préalable étant posé, je ne referai pas ici l'historique de l'octroi de mer, pour lequel je vous renvoie à mon rapport écrit et sur lequel s'est exprimé en des termes tout à fait remarquables M. le rapporteur de la commission des lois.

Son organisation actuelle remonte à la loi du 2 août 1984, qui fixait les compétences des régions d'outre-mer.

M. Guy Lordinot a rappelé que l'octroi de mer est un droit de consommation assis sur la valeur des marchandises à leur lieu d'introduction dans chaque région d'outre-mer. Ses taux, qui sont, selon moi, trop nombreux, sont fixés par les conseils régionaux, alors que le produit de cette taxe est réparti entre les communes. Une exception toutefois, d'importance, pour la Guyane, où le département en perçoit 35 p. 100 ! Les taux moyens sont actuellement de 7 p. 100 en Guadeloupe et en Martinique, de 12,5 p. 100 en Guyane et de 5,3 p. 100 à la Réunion. Quant au nombre des taux spécifiques, de 11 à la Martinique, il passe à 18 à la Réunion. Ces taux varient entre 0 et 77 p. 100.

Tel qu'il fonctionne aujourd'hui, l'octroi de mer représente, comme l'a souligné Guy Lordinot, une ressource indispensable des collectivités locales, ainsi qu'une protection efficace des industries naissantes des départements d'outre-mer.

En effet, il représente en moyenne 40 p. 100 des recettes de fonctionnement des communes, pourcentage qui a tendance à être beaucoup plus important pour les petites communes, puisqu'il atteint jusqu'à 70 p. 100 dans les cas extrêmes. A titre indicatif, il n'est pas inutile de rappeler que l'octroi de mer représente, pour l'ensemble des communes des départements d'outre-mer, environ le double des impôts locaux classiques que nous connaissons : taxe d'habitation, taxe foncière, foncier non bâti et taxe professionnelle. C'est dire son importance !

Cette prépondérance nous pose problème : toute évolution négative du produit de l'octroi de mer serait la cause de graves difficultés pour les finances locales, qui connaissent déjà, dans de nombreuses communes, des situations préoccupantes.

Nous devons donc être particulièrement vigilants quant aux éventuelles conséquences de la réforme dont nous discutons aujourd'hui. C'est l'une des raisons qui ont conduit la commission des finances à adopter un amendement prévoyant le dépôt annuel d'un rapport sur la mise en œuvre de la nouvelle loi dont notre assemblée se doit de suivre l'évolution.

Outre ce problème, il faut noter que l'octroi de mer a représenté depuis de nombreuses années une protection pour les industries des départements d'outre-mer, qui souffrent de handicaps bien connus qu'évoquait tout à l'heure M. le rapporteur de la commission des lois : insularité, éloignement de la métropole, absence de traditions industrielles, insuffisance globale des qualifications professionnelles, pratiques non concurrentielles venant des Etats de la Caraïbe appartenant à la zone ACP et, enfin, vulnérabilité permanente des circuits commerciaux.

C'est ce sombre diagnostic qui a pu conduire l'inspecteur général des finances, M. Thill, à affirmer dans son rapport sur la réforme de l'octroi de mer que les trois quarts des entreprises des départements d'outre-mer ont besoin de la protection que leur apporte l'octroi de mer et que seulement 15 p. 100 d'entre elles pourraient supporter sa suppression.

Face à cette situation, l'octroi de mer est peu à peu devenu, grâce au jeu des exonérations, un instrument efficace au service du développement économique des départements d'outre-mer.

Les possibilités offertes aux conseils régionaux de moduler les taux ont permis d'aider, en protégeant leurs marchés, les entreprises nouvellement créées ou celles qui sont confrontées à l'importation de produits concurrents.

De nombreux exemples peuvent être donnés. La farine guadeloupéenne est protégée par une taxation des farines importées à hauteur de 35 p. 100. Les productions martiniquaises de bière et de biscuits, ainsi que l'ensemble des productions rumières, bénéficient d'une pareille protection. Des taux élevés sont aussi appliqués aux produits dont l'importa-

tion doit être découragée, notamment pour protéger la santé publique : l'exemple des spiritueux, taxés à 77 p. 100, est là pour le prouver.

Quant à la pratique des exonérations, elle constitue l'un des leviers de l'action économique des conseils régionaux. Elles sont généralement prononcées en faveur des matières premières ne pouvant être produites localement et des biens d'équipement nécessaires à la création et au développement de certaines activités. Elles sont toujours accordées aux entreprises à titre individuel, ce qui permet aux assemblées régionales de les donner à des entreprises susceptibles de créer des emplois, notamment dans les secteurs du tourisme et de l'artisanat.

Malgré ces avantages reconnus, il était clair depuis plusieurs années que l'octroi de mer proposait un certain nombre de problèmes vis-à-vis de la législation européenne. Cela a été évoqué par M. le rapporteur de la commission des lois.

La perspective de la création du Marché unique européen le 1^{er} janvier 1993 a entraîné une réflexion globale sur la place des départements d'outre-mer dans l'ensemble européen - réflexions qui ont abouti à deux décisions du Conseil des ministres des Communautés le 22 décembre 1989, l'une mettant en place un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer, l'autre traçant les grandes lignes d'une réforme de l'octroi de mer.

Cette seconde décision a un double objet.

Premièrement elle conforte l'existence de l'octroi de mer. Cela me paraît un acquis incontestable et constitue une preuve de l'intérêt de la Communauté à l'égard de la situation spécifique de nos départements d'outre-mer.

Deuxièmement, la Communauté constate son incompatibilité avec la législation européenne qui vise à créer un espace fiscal unique, et elle trace les grandes lignes de ce que pourrait être dans cette perspective le nouvel octroi de mer.

L'argumentation mise en avant par Bruxelles pour demander cette réforme repose sur la qualification de l'octroi comme taxe assimilable à un droit de douane ou à une taxe d'effet équivalent à un droit de douane qui serait contraire aux articles 9, 12 et 13 du traité de Rome dans la mesure où il constituerait une entrave à l'union douanière.

Même si le gouvernement français n'a jamais partagé ces critiques contre une taxe qualifiée expressément par la loi de 1984 de droit de consommation, la décision de Bruxelles ne nous en impose pas moins sa modification avant le 31 décembre 1992. Cette décision souligne aussi - et c'est pour la France son aspect le plus positif - que, s'il faut en corriger les aspects contraires au traité, l'octroi de mer reste une taxe dont la légitimité est clairement affirmée. Je cite la décision : « L'octroi de mer constitue un élément de soutien aux productions locales, un instrument essentiel d'autonomie et de démocratie locale, dont les ressources doivent constituer un moyen du développement économique et social des départements d'outre-mer ».

Il faut donc être clair : la Communauté n'a pas demandé la suppression de l'octroi de mer, mais seulement son adaptation. Qui plus est, elle l'a légitimé et pérennisé.

M. Jean-Paul Virapoullé. Bravo !

M. Maurice Pourchon, rapporteur pour avis. A partir de leur analyse, les instances communautaires préfigurent le nouveau régime qui sera fondé sur le principe de l'extension des règles précédemment en vigueur aux productions locales. Le nouvel octroi de mer s'appliquera donc à l'ensemble des produits commercialisés dans les départements d'outre-mer. Des régimes d'exonération seront possibles pour une période ne dépassant pas dix ans. Elles devront être soumises à la Commission des Communautés européennes.

Enfin, la recette du nouvel octroi de mer devra être affectée de manière à favoriser le plus efficacement possible le développement économique et social des départements.

Le cadre fixé par les Communautés européennes pour l'élaboration des nouvelles règles a été considéré comme positif par les autorités françaises, qui ont, dès cette décision, lancé une large concertation avec les élus locaux et les responsables économiques. Cette concertation a conduit à la prise en compte par le Gouvernement de la plupart de leurs souhaits et de leurs revendications, ce qui lui permet de nous soumettre un projet de loi d'ores et déjà très achevé et assez largement consensuel.

Je ne ferai pas de longs développements sur le dispositif contenu dans le projet de loi, car je risquerais de répéter ce que vient de dire excellemment le rapporteur de la commission des lois.

Je rappellerai seulement que les productions locales consommées dans les régions d'outre-mer supporteront désormais l'octroi de mer comme les produits importés. Le mécanisme mis en place sera, en fait, très proche du régime de la TVA : les entreprises pourront ainsi déduire de l'octroi de mer dont elles sont redevables celui qu'elles auront supporté sur les produits qu'elles auront acquis. L'octroi de mer sera donc, comme la TVA, économiquement neutre et favorable à l'investissement.

Les seuils d'application finalement retenus ont été, à la demande des représentants des producteurs locaux, réévalués par rapport aux prévisions antérieures. L'octroi de mer ne s'appliquera qu'à partir d'un chiffre d'affaires supérieur à 3,5 millions de francs ou à 2,5 millions de francs si les conseils régionaux le décident. Sur un total de 70 000 entreprises, le premier seuil conduira à soumettre 450 entreprises à l'octroi de mer et 1 300 entreprises dans la seconde hypothèse, les conseils régionaux conservant dans tous les cas la possibilité d'exonérer les matières premières ainsi que certaines productions locales.

Par ailleurs, partant du principe que le nouveau dispositif devrait permettre de dégager un surplus d'octroi de mer, le Gouvernement nous propose de créer un fonds régional pour les entreprises et pour l'emploi destiné à utiliser ce surplus. Même si je reconnais que cette création présente l'avantage de déconnecter les ressources d'octroi de mer versées aux communes, tout en leur garantissant une stabilité de la recette, je n'en émet pas moins les plus extrêmes réserves quant à son mode de fonctionnement. Les ambitions affichées me semblent parfois quelque peu démesurées par rapport aux ressources espérées pour le fonds.

Toutes ces remarques me conduisent maintenant à vous indiquer les principales modifications demandées par la commission des finances, qui a, par ailleurs, tenu à réaffirmer son attachement à un certain nombre de principes contenus dans le projet qui ne doivent pas être modifiés.

La commission a regretté que le projet de loi tel qu'il est rédigé aujourd'hui ne permette pas de progresser plus vite vers la mise en place d'un marché unique Antilles-Guyane mais perpétue la situation actuelle. Elle s'est donc ralliée au souhait de la commission des lois de mettre en place un tel marché à partir du 1^{er} janvier 1993.

En revanche, il ne lui a pas semblé possible de supprimer la possibilité offerte aux conseils régionaux d'abaisser le seuil d'assujettissement à 2,5 millions de francs, non plus que de supprimer la règle du butoir. Je réaffirme à ce propos que si les conseils régionaux mettent en place une hiérarchie logique des taux et exonèrent la plupart des matières premières, comme c'est déjà le cas actuellement, le problème du butoir et des entreprises structurellement créditrices en octroi de mer ne devrait pas se poser.

Par ailleurs, la commission des finances a souhaité que soit portée à cinq ans, et non pas à dix ans, la durée pendant laquelle les taux supérieurs à 30 p. 100 pourront être maintenus à titre dérogatoire.

Je signale aussi que la commission des finances a soutenu la commission des lois dans son souhait de voir le taux de prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement ramené de 5 p. 100, comme le prévoit le texte du Gouvernement, à 2,5 p. 100.

La commission des finances s'est ensuite longuement interrogée sur la création du Fonds régional pour les entreprises et pour l'emploi qui, dans sa configuration actuelle, n'a pu bénéficier de son soutien. C'est pourquoi elle a adopté un amendement proposé par notre collègue Claude Lise, modifiant l'attribution des aides par le fonds.

Je dois enfin dire que la commission des finances a émis, au terme de ses observations, un avis favorable, à l'adoption de l'ensemble du projet de loi. *(Applaudissement sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer.

M. Louis Le Penec, ministre des départements et territoires d'outre-mer. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je voudrais tout d'abord saluer le travail

très approfondi accompli par les rapporteurs, MM. Lordinot et Pourchon, ainsi que les remarques constructives faites par la commission des lois et celle des finances. Les propositions des uns et des autres ont permis de rapprocher sensiblement les points de vue.

Mon collègue Michel Charasse, ministre du budget, retenu par une importante réunion à l'Hôtel Matignon, nous rejoindra tout à l'heure et aura l'occasion de présenter le dispositif de ce projet de loi. Je voudrais pour ma part vous rappeler en quelques mots l'intérêt politique et économique que présente la réforme de l'octroi de mer pour les départements d'outre-mer.

Comme le ministre du budget aura l'occasion de le rappeler, le projet de loi qui vous est présenté trouve sa source dans une décision du Conseil des Communautés européennes du 22 décembre 1989. La portée politique de cette décision est considérable pour l'outre-mer et doit être appréciée à sa juste valeur.

Les commentaires entendus sur la réforme tendent souvent à la présenter comme une contrainte supplémentaire que la construction européenne ferait peser sur la France. Comme le soulignait M. le rapporteur Lordinot en commençant son intervention, la réalité est inverse.

En effet, deux éléments apparaissent importants dans la décision du Conseil européen.

C'est d'abord la reconnaissance de l'octroi de mer comme une ressource durable pour les collectivités locales d'outre-mer.

Contrairement à une idée répandue, cette reconnaissance n'est pas limitée dans le temps. Le délai de dix ans, qui existe bien, s'applique en fait au régime d'exonération des productions locales, et la possibilité de le reconduire au-delà de dix ans est prévue. Mais, pour ce qui est de l'octroi de mer, sa légitimité vaudra de façon définitive dès l'adoption du texte.

Second point important : la décision du Conseil européen vise explicitement les articles 227 et 235 du traité de Rome, qui prévoient d'adapter les textes européens aux particularités des départements d'outre-mer et autorisent sur cette base juridique incontestable un dispositif établissant une différenciation entre les produits locaux et les produits importés.

Je considère ce fait, souligné par les rapporteurs, comme une nouvelle preuve, confirmée par les récentes décisions sur la banane, que l'Europe, une fois sensibilisée, loin de signifier uniformisation, reste attentive aux spécificités des départements d'outre-mer.

A cet égard, la portée de l'arrêt que devrait rendre prochainement la Cour de justice des Communautés européennes ne doit pas être surestimée. Ce qui est en cause dans ce contentieux, c'est l'ancien système de l'octroi de mer. Aussi, quelle que soit l'attitude finale de la Cour de justice, la signification qu'il convient de donner au contentieux actuel est l'urgence dans laquelle nous nous trouvons d'adopter le nouvel octroi de mer tel qu'il a été reconnu par la Commission de Bruxelles, ce qui est le seul moyen de garantir la pérennité de cette ressource.

Conforme au droit communautaire, le nouvel octroi de mer doit aussi favoriser le développement économique. Il n'est pas sans intérêt de rappeler à cet égard que c'est la même décision européenne de décembre 1989 qui a validé l'octroi de mer et qui a mis en place le programme spécifique Poseidom.

La similitude voulue entre le futur octroi de mer et la TVA a été indiquée. Il n'y a pas de raison pour que le système, qui a été si bénéfique aux entreprises, ne leur profite pas tout autant dans les DOM, s'agissant de l'octroi de mer. Il y a tout lieu de penser, au contraire, que bon nombre d'entreprises souhaiteront un élargissement du champ d'application du nouveau système pour pouvoir bénéficier de dispositions avantageuses ; plusieurs amendements ont d'ailleurs été déposés à cette fin.

De plus, l'objectif constant du Gouvernement a été de protéger les productions locales, en jouant sur les dispositifs d'exonération partielle ou totale de ces productions.

Certains parlementaires ont exprimé leur crainte que la voie ne reste ouverte à des produits concurrents de pays voisins, de la zone caraïbe ou de la zone de l'océan Indien par exemple, qui entreraient dans les DOM grâce à des pro-

cédures de dumping. L'octroi de mer devant désormais être considéré comme une taxe, et non pas comme un droit de douane, les productions ACP seront assujetties à l'octroi de mer, au même titre que toutes les autres.

Les conseils régionaux auront en même temps la possibilité de choisir pour les productions locales similaires des taux plus faibles, destinés à les protéger.

Cependant, on ne peut demander à un texte fiscal français de répondre entièrement à un problème qui touche une question douanière, de compétence communautaire.

Le projet de loi a aussi été conçu avec le souci de ne pas faire peser sur les petites entreprises des obligations administratives nouvelles. Les seuils d'assujettissement retenus excluent en fait l'essentiel des entreprises des DOM, et en tout cas toutes les petites entreprises.

Le ministre du budget aura l'occasion de développer l'intérêt des futures dispositions fiscales. J'insisterai pour ma part sur deux aspects spécifiques du projet de loi : le marché commun Antilles-Guyane et le Fonds pour l'emploi.

Le marché commun Antilles-Guyane, dont l'objectif est de stimuler les échanges entre les départements qui le composent, a fait l'objet de craintes simultanées et opposées de la part des Antillais d'un côté, des Guyanais de l'autre. Le souci du Gouvernement dans ce domaine a été essentiellement de préserver les conditions de l'équilibre qui a été jusqu'à présent trouvé à l'initiative des départements intéressés. Celui-ci prend en compte la spécificité de l'économie guyanaise, marquée notamment par l'étroitesse de la gamme des produits locaux.

Comme l'indiquera M. Charasse, le Gouvernement est disposé à s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée, s'agissant des modalités d'évolution futures de ce marché.

Le Fonds régional, quant à lui, se veut un outil du développement économique de l'outre-mer. Il convient de rappeler que la décision de décembre 1989 du Conseil européen associait la pérennisation de l'octroi de mer à la promotion des activités économiques locales, dans une optique de rattrapage des DOM par rapport au reste de la Communauté.

Pour répondre aux remarques de M. Lordinot et de nombreux députés, j'indique dès maintenant que le Gouvernement reste très ouvert aux suggestions du Parlement quant à la nature et aux modalités d'intervention du Fonds. Les propositions des rapporteurs et les discussions au sein des commissions ont permis de dégager les éléments d'un dispositif un peu différent ; nous aurons l'occasion d'y revenir dans la suite du débat.

L'objectif sur lequel nous sommes tous d'accord est de consolider la structure économique des DOM, pour permettre à leurs entreprises de s'intégrer pleinement dans le processus d'achèvement du grand marché intérieur.

Outil de développement, l'octroi de mer est aussi et d'abord une ressource importante des communes de nos DOM, les parlementaires l'ont fortement souligné à plusieurs reprises. Reconnu par les instances européennes, son produit continuera à alimenter les budgets communaux et, pour la part additionnelle, ceux du conseil général de la Guyane et des conseils régionaux.

Pour la gestion du futur régime de l'octroi de mer, le Gouvernement s'est inscrit tout naturellement dans la logique de la décentralisation. Les régions auront donc la maîtrise de leur politique fiscale. Ainsi, ce sont elles qui détermineront les taux applicables aux diverses productions ainsi que les exonérations. Elles pourront en particulier, et c'est important, prévoir des taux différents pour les produits importés et pour les productions locales, afin d'assurer une protection de ces dernières.

Je rappellerai, en conclusion, le souci de transparence et de concertation qui a été celui du Gouvernement depuis le début de l'élaboration de ce projet. Les élus locaux et les représentants des organismes professionnels ont été à maintes reprises entendus, et plusieurs de leurs remarques importantes ont été intégrées dans le projet. Récemment encore, après le dépôt du projet de loi devant votre assemblée, des réunions de concertation qui se sont ajoutées aux réunions des commissions se sont tenues avec les parlementaires et les socioprofessionnels. Je donne acte aux parlementaires de tous groupes que leur contribution à l'enrichissement du texte aura été éminente et constructive.

Cette concertation, sur un sujet aussi sensible, me paraît tout à fait exemplaire et la suite des débats en témoignera. Elle est l'expression de notre préoccupation commune d'œuvrer prioritairement au développement économique de nos régions d'outre-mer, auquel, nous le savons tous, les collectivités territoriales apportent une contribution déterminante.

C'est la raison pour laquelle, mesdames, messieurs les députés, je vous demande, avec mon collègue le ministre du budget, au vu des amendements que nous allons examiner, de bien vouloir adopter le présent projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Je vous remercie, monsieur le ministre.

La parole est à M. le ministre du budget, qui arrive à l'instant même et a donc à peine le temps de souffler.

M. Michel Charasse, ministre du budget. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je vous prie de pardonner mon léger retard, mais j'ai été retenu par une réunion qui s'est tenue à l'initiative de M. le Premier ministre et qui vient juste de se terminer. J'ai donc à peine eu le temps de venir jusqu'à l'hémicycle, effectuant cependant, je dois l'avouer, un léger détour afin d'éviter ultérieurement un arrêt technique. (*Sourires.*)

M. le président. Reprenez votre souffle, monsieur le ministre !

M. le ministre du budget. L'octroi de mer dont, j'en suis sûr, M. Le Pensec vous a parlé avec talent, est un droit de consommation qui est perçu sur les marchandises introduites dans les départements d'outre-mer.

Il est très ancien, mais je ne reprendrai pas l'exposé que j'ai fait devant la commission des lois, de peur d'entrer à nouveau dans une controverse historique avec certains d'entre vous. Mme Michaux-Chevry, en particulier, a assuré qu'il venait d'Algérie. Il n'empêche qu'Abd el-Kader n'avait pas encore frappé que l'on trouvait déjà à la Martinique des traces d'un impôt ressemblant étrangement à l'octroi de mer d'aujourd'hui. Mais passons ! Je veux simplement souligner que l'octroi de mer ne date pas d'aujourd'hui.

Ce droit très ancien auquel les départements d'outre-mer sont légitimement attachés est menacé. Les départements d'outre-mer appartiennent en effet à la Communauté européenne et sont donc assujettis aux règles du traité de Rome. Or l'octroi de mer, dans sa forme actuelle, pourrait être considéré comme ayant des effets équivalents à un droit de douane, les produits fabriqués localement, non assujettis à l'octroi de mer, étant favorisés par rapport aux marchandises introduites dans ces régions. La Cour de justice des communautés européennes est actuellement saisie de ce problème. Je suis persuadé que votre rapporteur, M. Lordinot, ainsi que le rapporteur pour avis de la commission des finances, M. Pourchon, ont évoqué ces sujets dans leurs rapports.

Pour garantir le financement des collectivités locales et assurer la sauvegarde et le développement du tissu économique d'outre-mer, il est impératif de conforter ce droit. Tel est l'objet du projet de loi qui vous est soumis.

Le texte dont nous allons débattre met en œuvre une décision du Conseil des communautés européennes du 22 décembre 1989 négociée par le Gouvernement français pour donner à l'octroi de mer une base juridique conforme au droit communautaire dans des conditions qui préservent les priorités économiques locales et ménagent une large période transitoire d'adaptation.

Quelles sont les grandes caractéristiques de la réforme ? Je serai bref, M. Le Pensec s'étant déjà exprimé et l'Assemblée étant donc informée.

Il s'agit tout d'abord d'effectuer un prélèvement qui devienne incontestable au regard du traité de Rome. Les productions locales consommées dans les régions d'outre-mer supporteront désormais l'octroi de mer comme les marchandises venant de l'extérieur, sous réserve de dispositions transitoires ou particulières. Il ne sera donc plus possible d'invoquer une quelconque discrimination contraire au traité, si l'Assemblée veut suivre les propositions du Gouvernement, au moins dans leur principe.

Deuxièmement, ce texte vise à mettre en place un régime pérenne. La décision du 22 décembre 1989 n'encadre dans un délai de dix ans, éventuellement prorogeable, que le régime des exonérations applicables, et non pas le régime de l'octroi de mer lui-même.

Ce régime n'aura d'autre terme que celui que le législateur français souhaitera lui apporter.

Troisièmement, le projet vise à créer un prélèvement moderne et économique neutre. Le régime du nouvel octroi de mer, très proche de celui de la TVA, permet aux entreprises de déduire de l'octroi de mer versé au Trésor l'octroi de mer qu'elles ont supporté sur les produits qu'elles ont elles-mêmes acquis. C'est donc, comme la TVA, un prélèvement économiquement neutre dans la chaîne de production et, là aussi, comme la TVA, un prélèvement très favorable à l'investissement.

Nous en avons longuement débattu l'autre jour en commission des lois.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. C'est exact !

M. le ministre du budget. Et je pense que les uns et les autres sont suffisamment éclairés sur ces points.

Quatrièmement, il s'agit d'une réforme protectrice de l'activité économique locale, souci très largement exprimé par les élus d'outre-mer, et je ne pense pas seulement à votre rapporteur, M. Lordinot, mais aussi à quelques autres.

Les productions locales bénéficieront d'un abattement forfaitaire de 15 p. 100 pour tenir compte de la marge de commercialisation.

Les conseils régionaux auront la possibilité d'exonérer les importations de matières premières à usage agricole, industriel ou touristique afin de ne pas pénaliser l'industrie locale.

Les conseils régionaux pourront également exonérer partiellement ou totalement certaines productions locales afin d'en favoriser le développement.

Cinquièmement, nous avons cherché à mettre en place une réforme la moins perturbatrice possible pour les entreprises.

L'octroi de mer ne s'appliquera donc qu'aux entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 3,5 millions ou 2,5 millions si les conseils régionaux en décident ainsi. Cela signifie que 450 entreprises seulement ou un millier dans la seconde hypothèse sur 70 000 seront en fait concernées.

Le produit attendu du nouvel impôt devrait permettre de maintenir à leur niveau actuel les ressources des collectivités locales. C'était un des objectifs visés par cette réforme, et mon collègue et ami Louis Le Pensec avait beaucoup insisté sur ce point lorsque, ensemble, nous avons élaboré ce texte. Il devrait aussi permettre de consacrer le supplément à un fonds régional pour les entreprises, nouvel instrument de développement économique des départements d'outre-mer. M. Le Pensec s'est sans doute exprimé avec précision sur ce point en vous présentant ce projet de loi. En tout cas, il ne manquera pas d'y revenir au cours du débat, puisque ce sont des aspects du texte qui entrent plutôt dans ses attributions que dans les miennes, étant entendu que, par définition, les compétences de M. Le Pensec sont infinies ! (*Sourires.*)

En conclusion de cette rapide présentation, je voudrais souligner, mesdames, messieurs les députés, le caractère exemplaire de la démarche qui a présidé à l'élaboration de ce projet de loi. Ce texte a fait l'objet, avant son adoption en Conseil des ministres, d'une très large concertation. Cette concertation s'est poursuivie depuis. Elle va déboucher aujourd'hui sur un certain nombre d'amendements auxquels le Gouvernement donnera son accord. Car il n'est pas indifférent, monsieur le président de la commission des lois, aux travaux qui ont été conduits par votre commission ainsi d'ailleurs que par la commission des finances qui est saisie pour avis.

Je suis prêt ainsi à accepter, notamment, l'introduction d'un droit d'option pour l'assujettissement à l'octroi de mer, l'allongement de la période pendant laquelle des taux supérieurs à 30 p. 100 pourront être maintenus, le principe de l'organisation du marché Antilles-Guyane - dont nous avons longuement parlé en commission, monsieur le rapporteur, vous vous en souvenez -, le *statu quo* s'agissant des frais d'assiette - qui ont fait l'objet d'une levée de boucliers, à mon avis bien disproportionnée.

L'ouverture d'esprit avec laquelle le Gouvernement aborde ce débat n'aura ainsi que deux limites : l'intérêt à long terme des régions d'outre-mer, tout d'abord, qu'il ne faut pas sacrifier à des considérations de court terme ou à la peur du changement - mais cet intérêt à long terme est largement pris en compte par les élus d'outre-mer eux-mêmes, qui sont des élus responsables - ...

M. Jean-Paul Virapoullé. Certes !

M. la ministre du budget. ... et la nécessité, ensuite, de sauvegarder l'équilibre d'une réforme, avalisée par la Commission des communautés, parce qu'elle concilie les exigences du droit communautaire avec la reconnaissance de la spécificité des régions d'outre-mer et des impératifs de leur développement.

Tels sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, les quelques remarques complémentaires que je voulais faire après l'exposé, très complet, j'en suis persuadé, de mon collègue et ami Louis Le Persec. C'est, évidemment, la suite du débat qui nous donnera l'occasion d'aller plus loin dans le détail, dans le cadre de la discussion des articles, j'en suis sûr, dans celui de la discussion générale, monsieur le président, je le pressens. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Jean-Paul Virapoullé. Très bien !

M. le président. Je vous remercie, monsieur le ministre.

Question préalable

M. le président. M. Léon Bertrand oppose la question préalable, en vertu de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Léon Bertrand.

M. Léon Bertrand. Monsieur le président, messieurs les ministres, chers collègues, si j'oppose aujourd'hui une question préalable sur ce projet, bien que nul ne conteste la nécessité de dépoussiérage d'une réglementation en vigueur, c'est que le projet qui nous est présenté en rajoute plus qu'il n'en retire. Il est inacceptable dans sa forme et dans son esprit.

J'avais envisagé de déposer des amendements pour améliorer ce texte et de cosigner certains autres déposés par mes collègues. Mais, malgré les améliorations sur lesquelles nous avons travaillé et que nous aurions souhaité voir apportées, rien n'est changé au fond du problème, qui, hélas ! apparaît bien absent du débat : celui de l'avenir de nos populations.

J'ai assisté aux réunions organisées sous l'égide de M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer ainsi que sous celle de l'intergroupe parlementaire des DOM. Attentif à ses travaux, je n'ai rien trouvé qui puisse me permettre d'expliquer à mon tour aux socio-professionnels de l'outre-mer, et aux Guyanais en particulier, ni la politique que vous souhaitez poursuivre, monsieur le ministre, ni les raisons motivant la précipitation montrée par le Gouvernement pour faire adopter des modifications fondamentales dans les économies « domiennes » et cela, il faut le rappeler, en opposition avec les conclusions des rapports techniques qui vous ont été remis.

Je cite les termes contenus dans le rapport de l'inspection générale des finances de MM. Richard et Guillard : « S'agissant du secteur industriel, il représente un capital d'énergie, de compétence et d'initiative irremplaçable dans le milieu des DOM qui est encore si largement dominé par le réflexe d'assistance que le pouvoir central n'a cessé d'entretenir depuis quarante ans. Il ne peut être envisagé de le sacrifier à l'aune d'un libéralisme imposé par l'Europe dont les principes fondateurs, s'ils ont une portée indiscutable dans une économie de 300 millions de consommateurs à haut pouvoir d'achat, sont totalement inadaptés aux marchés étroits et vulnérables que sont les DOM. La distribution de pouvoir d'achat ne peut être la seule doctrine de développement.

Je disais donc que vous souhaitez apporter des modifications sur ce texte officialisé en 1866, parce que son contenu sera, peut-être, considéré par la Cour européenne de justice comme étant non conforme au traité de Rome signé en 1957.

En effet, lors des réunions de la commission, j'ai retenu l'intervention de M. le ministre du budget précisant que l'octroi de mer pourrait faire l'objet, à l'automne, « d'une éventuelle condamnation de la France par la Cour européenne de justice. » J'ai bien entendu : « une éventuelle condamnation ».

Que signifie alors cette hâte à vouloir se mortifier avant d'être condamné ?

M. la ministre du budget. J'ai dit : « éventuelle » !

M. Léon Bertrand. La France et ses représentants se sentiraient-ils brusquement coupables d'avoir laissé perdurer un texte destiné, *a priori*, à protéger l'économie balbutiante des DOM, à apporter un niveau de vie décent aux populations, à défaut de les hisser à celui de la métropole, et de n'y être point parvenus ?

Que signifie ce replâtrage précipité, désespéré d'un texte, ancien certes, mais plus que jamais utile dans ce contexte économique mondial ?

Comment accepter un projet à la fois anti-économique et antisocial que la Communauté n'a jamais souhaité ?

Comment pouvez-vous préjuger d'une éventuelle condamnation, vous qui vous faites le grand apôtre de l'indépendance de la justice ?

Depuis quarante-six ans, la départementalisation n'a pas permis aux DOM d'accéder à l'égalité économique et sociale avec la métropole. Cette réalité ne justifierait-elle pas, pour le moins, le recul et la sérénité nécessaires à sa juste appréciation ?

Je suis pour une démarche courageuse, mais pas téméraire. Or je constate que ce qui manque ici le plus, c'est le courage, le vrai courage, celui du refus de céder au chantage ou au fait accompli. Or il n'y a pas ici de fait accompli, mais anticipation d'un hypothétique jugement conduisant à une condamnation encore plus hypothétique.

Cette attitude, qui relève du procès d'intention, ne constitue pas autre chose qu'une entrave au fonctionnement de la justice.

Monsieur le ministre, les règlements et les directives édictés par des organisations supranationales qui, de nos rivages lointains, nous paraissent bien nébuleux, n'ont, de mon point de vue, amélioré ni les productions industrielles et agricoles de l'Europe ni, d'ailleurs, le respect du droit des peuples.

J'ai dénoncé, lors de mes récentes interventions, le dérèglement des mœurs qui frappe notre société. Le refus d'affronter toute responsabilité fait partie de ce dérèglement, de cette barbarie moderne qu'est l'indifférence au prochain.

S'autoflageller par anticipation pour échapper à une condamnation improbable est un comportement que la bienséance m'interdit de qualifier ici. Le courage en politique est d'abord celui de ses opinions.

Monsieur le ministre des départements et territoires d'outre-mer, permettez-moi de vous poser les questions suivantes.

Quelle opinion avez-vous des peuples qui vous ont été confiés ? Quelles réflexions traversent votre esprit lorsque vous pensez aux populations dont vous devez assumer le destin ? Méritent-elles que vous les abandonniez sans combat ? L'économie doit être au service de l'homme et non l'inverse.

Dans la discussion générale et lors de la discussion des articles, j'évoquerai les aspects plus techniques du texte en discussion. Pour l'instant, je ne veux aborder que les inquiétudes et les incertitudes que vous introduisez dans l'esprit de nos populations : incertitudes sur leur rôle et sur leur place dans notre société ; incertitudes quant au respect de leur besoin de sécurité et de dignité ; incertitudes découlant du péché par omission, du vague, de l'indéfini que les peuples redoutent tant de leurs dirigeants.

En Guyane, vivent des populations que l'on dit « primitives », dont on découvre soudain la logique, le courage et le bon sens. Or, pour ces populations, le passé est devant soi, car on peut le voir, le juger, il a été vécu ; l'avenir est derrière soi, car on ne peut ni le voir, ni le juger, tout au plus le supposer, et il est encore à vivre.

Monsieur le ministre, vous avez mis la charrette devant les bœufs, comment voulez-vous qu'ils puissent la tirer ? Comment pouvez-vous être notre avocat si déjà vous vous présentez comme notre bourreau ?

M. Gérard Gouzes, président de la commission. C'est un peu exagéré !

M. Léon Bertrand. Toutes les utopies se fondent sur le rôle prééminent de l'Etat et les réglementations de la société. Or, plus les mesures administratives sont détaillées, plus le

peuple risque de se trouver en contravention avec elles. C'est pourquoi un peuple ne peut paraître que répréhensible à un gouvernement qui édicte toujours plus minutieusement des lois circonstanciées et, à plus forte raison, lorsqu'un niveau supplémentaire de réglementation est institué.

Je suis révolté de voir une Europe se réunir pour décider si elle doit autoriser ou non la France à envoyer vivres et médicaments à des enfants en détresse dans un pays en guerre.

Je suis révolté à la pensée que la France accepte cette mainmise sur sa grandeur.

Je suis révolté à la pensée de voir la France sombrer dans la médiocrité des montages réalisés par des technocrates et des bureaucrates lointains, champions de la stratégie en chambre.

Je suis révolté par cette société d'hypocrites efficaces.

Je suis révolté à la pensée de l'indifférence qui frappe nos peuples. Car toute indifférence est injuste.

Monsieur le ministre, vous spéculez sur l'issue qui sera réservée au traité de Maastricht, qui reconnaît en annexe nos particularités. Vous préjugez des éventuelles décisions de la Cour européenne de justice et nous enlevez ainsi l'espoir.

Bien sûr, vous pourrez toujours rétorquer que des recours sont en instance devant la Cour de justice, notamment concernant la Réunion. Mais peut-on comparer ces cas isolés au caractère de portée plus générale du dispositif actuel de l'octroi de mer, en application depuis plus de deux siècles dans nos départements, d'autant plus que la décision du 22 décembre 1989 admet le principe de l'octroi de mer et le pérennise ? Il suffisait simplement de le rendre économiquement et localement neutre au niveau de chaque conseil régional, sans pour cela passer par une nouvelle loi qui menace le développement économique des DOM.

Monsieur le ministre, votre renoncement est inadmissible et aussi inacceptable que votre projet, que je vous demande de retirer.

M. le président. Le Gouvernement veut-il répondre ?

M. le ministre du budget. Oui, monsieur le président, mais peut-être un orateur voudra-t-il auparavant s'exprimer contre la question préalable.

M. le président. Je demandais si le Gouvernement avait quelque chose à dire, monsieur le ministre, dans la mesure où il peut intervenir quand il le désire. Il m'apparaissait normal de le lui rappeler.

La parole est à M. René Dosièr.

M. René Dosièr. Ma réponse à l'argumentation que nous venons d'entendre sera brève.

M. Bertrand a estimé qu'il n'y avait pas lieu de délibérer. Or je note que, dans le rapport excellent de notre collègue Lordinot, figure intégralement la décision du Conseil des communautés européennes. À l'article 1^{er} de cette décision, il est prévu que, « d'ici au 31 décembre 1992 au plus tard, les autorités françaises prennent les mesures nécessaires pour que le régime de l'octroi de mer actuellement en vigueur dans les départements d'outre-mer soit applicable indistinctement ». Par conséquent, une date butoir a été fixée il y a déjà un certain temps, cette décision datant du 22 décembre 1989, et nous avons donc sur ce point à légiférer.

Nous avons entendu dans la bouche de notre collègue des expressions qui me paraissent particulièrement excessives. J'ai noté le mot « bourreau », les termes « atteintes à l'économie des départements d'outre-mer ». Mais nous aurons, si cette question préalable est repoussée, l'occasion de nous exprimer, les uns et les autres, sur le fond du sujet.

Dans l'immédiat, je me contenterai de dire, de façon plus réaliste et nettement moins polémique, que l'octroi de mer est maintenu, qu'il est même, avec cette décision du Conseil des communautés, pérennisé...

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Modernisé !

M. René Dosièr. ...et que la réforme qui, en effet, le modernise aura un effet bénéfique sur l'économie locale des départements d'outre-mer.

C'est la raison pour laquelle je pense que nous devons délibérer sur ce texte. Je propose donc à l'Assemblée de repousser cette question préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre du budget.

M. le ministre du budget. J'interviendrai brièvement, monsieur le président, sans préjudice de ce que mon collègue et ami M. Le Pensec peut avoir à ajouter.

J'ai écouté M. Bertrand avec beaucoup d'étonnement.

Il m'a d'abord reproché d'avoir dit que la Cour européenne allait probablement condamner. Mais je suis bien obligé de me poser la question de ce que va faire la Cour ! Non que je sois masochiste, mais parce qu'il y a un recours ! À partir du moment où quelqu'un fait un recours contre mon pays, le devoir du ministre en charge des questions fiscales que je suis est bien de se demander si ce recours a des chances - comment dit-on, messieurs les juristes ? - de prospérer ou non. Donc, monsieur Bertrand, je vais vous faire un aveu : il y aura un jugement, puisqu'il y a un recours.

Dans quel sens la décision sera-t-elle rendue ? À vrai dire, je n'en sais rien ! En effet, contrairement à la pratique, malheureusement de plus en plus observée en France, la justice européenne continue à entourer ses réflexions et ses décisions d'une grande discrétion.

M. René Dosièr. Ce n'est peut-être pas plus mal !

M. le ministre du budget. Donc, puisqu'il y a un recours, j'examine, je défends et je dois produire des arguments. Bien sûr, je ne puis préjuger de la décision ; mais à la lumière du droit européen, des règles posées par le traité de Rome, de la déclaration de décembre 1989 du Conseil des Communautés sur cette affaire et sur les départements d'outre-mer en général, je suis bien obligé de considérer que notre dossier n'est pas particulièrement solide, même si nous avons défendu les intérêts de la France et continuons à le faire.

Cependant, en matière judiciaire, tout est toujours aléatoire, monsieur Bertrand. Je me rappelle ce justiciable qui était venu voir son député pour lui dire : « J'ai un procès avec mon voisin et j'ai bien peur de le perdre. Et si j'envoyais un poulet au juge ? » (*Sourires.*) Le député lui répondit : « Je vous le déconseille fortement, parce que, soyez tranquille, c'est un juge très indépendant - comme tous les juges d'ailleurs - et si vous lui faites ce cadeau, cela ne peut que le froisser. » Mais voilà que, contre toute attente, notre gars gagne son procès ; il retourne voir son député et déclare : « J'ai envoyé un poulet ! » Le député de répondre : « Ça alors, je n'aurais jamais cru ! » Et le justiciable d'ajouter : « Ne vous en faites pas, je l'ai envoyé de la part de mon adversaire ! » (*Rires.*)

Par conséquent, tout étant toujours aléatoire, je conçois parfaitement qu'il y ait toujours une marge d'incertitude.

Monsieur Bertrand, un recours étant déposé, la Cour européenne va donc juger, et bien des hommes de gouvernement, et sans doute d'État, ayant dit que gouverner c'était prévoir, nous sommes dès lors bien obligés, M. Le Pensec et moi, de prévoir ce qui pourrait arriver dans l'hypothèse où...

Monsieur Bertrand, vous nous avez traités de « bourgeois » ou de « mauvais avocats »...

M. Gérard Gouzes, président de la commission. C'était un peu exagéré !

M. le ministre du budget. Il est vrai que M. Bertrand est député du bagne, et je ne lui en veux pas d'annexer certains mots. (*Sourires.*) Il reste quelques traces du bagne dans sa commune, que je connais d'ailleurs, et où il m'a reçu très bien et fort courtoisement.

Mais imaginez que nous n'ayons pas réagi et que, subitement, les départements d'outre-mer se trouvent privés de leurs ressources !

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Ce serait pire !

M. le ministre du budget. Qu'aurait dit M. Bertrand ? Et qu'aurais-je pu lui répondre ? Rien, car il aurait eu raison de mettre en cause un gouvernement aussi imprévoyant !

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Il vous aurait envoyé un poulet ! (*Sourires.*)

M. le ministre du budget. Donc, il y a un recours. Je l'examine avec M. Le Pensec et, à tout hasard, nous prenons nos précautions.

J'ajouterai ceci, monsieur Bertrand : le dispositif que nous proposons, vous pensez bien qu'il n'est pas sorti comme ça, tout droit, de notre imagination ! Nous en avons aussi discuté avec la Communauté européenne. Tout cela va permettre de transformer l'octroi de mer. Je sais bien que les réformes, ce n'est jamais agréable ! On est tous réformistes, en France, pourvu que ça s'applique au voisin. Il n'empêche que, globalement - et j'espère que le texte sortira enrichi de la discussion parlementaire -, nous allons transformer un vieil impôt en un impôt moderne, évolutif, neutre économiquement et qui assurera de bonnes ressources aux collectivités locales.

De ce point de vue, dans ce domaine comme dans bien d'autres, la Communauté européenne nous aura permis d'avancer. Et je vous remercie, monsieur Bertrand, car, grâce à vous, j'ai pu mettre en lumière le fait que l'Assemblée, en adoptant votre question préalable, laquelle vise à décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer, prendrait la responsabilité d'un vide juridique qui supprimerait aux collectivités locales toute ressource !

M. Gérard Gouzes, président de la commission. C'est le risque !

M. le ministre du budget. Je remercie M. Bertrand, en tout cas, d'avoir souligné par cette démarche contestable combien celle du Gouvernement était prévoyante. Je suis persuadé qu'il l'aura compris et qu'il se ralliera à ce point de vue. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer.

M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer. Monsieur le président, messieurs les députés, mon collègue Michel Charasse disait que M. Bertrand recevait courtoisement dans sa commune. Je donne acte que, moi aussi, j'ai reçu ce même accueil lorsque je me suis rendu, à plusieurs reprises, à Saint-Laurent-du-Maroni !

Il suffirait donc de changer d'instance pour retrouver un ton inutilement polémique, celui que vous avez utilisé, monsieur Bertrand, et qui cache d'autant plus mal le caractère un peu irréel des critiques qui ont été avancées, mais aussi le flou d'un certain nombre de reproches ?

Je veux le dire sereinement, la nécessité de réformer sans tarder l'octroi de mer me paraît absolument incontestable. Deux faits majeurs paraissent mériter l'attention. Un important contentieux est pendant devant la Cour de justice des communautés européennes - je le disais dans mon propos liminaire. Tout porte à croire que la décision est imminente. Tout porte également à croire, malheureusement, qu'elle confirmera les analyses de la Commission de Bruxelles concernant la non-conformité de l'actuel régime de l'octroi de mer avec les règles communautaires.

Cela milite, et j'y insiste à nouveau, après M. Charasse, en faveur de l'adoption rapide de la réforme pour mettre précisément les collectivités locales à l'abri d'une décision qui, à n'en pas douter, les priverait d'une part très importante de leurs ressources. Je mesure les reproches qui nous auraient été adressés dans cette assemblée si nous n'y avions pas pris garde. Au demeurant, lorsque les parlementaires des départements d'outre-mer ont été reçus par le chef de l'Etat, ils ont été nombreux à signifier, à la fin de l'année dernière, l'urgence de prendre des dispositions pour anticiper ce risque.

Le deuxième fait majeur est que la réforme de l'octroi de mer, ainsi que l'a dit le rapporteur, M. Lordinot, a été explicitement souhaitée par la décision communautaire du 22 décembre 1989. L'article 1^{er} de cette décision appelle les autorités françaises à procéder à cette réforme avant le 31 décembre 1992 : le temps nous est compté.

J'ajoute à ces deux raisons que cette réforme modernise à bien des égards des règles vétustes et qu'elle arrive à son heure. En différer l'examen serait, en particulier pour les communes des régions d'outre-mer, prendre des risques qui me paraissent disproportionnés.

Voilà pourquoi le Gouvernement plaide pour que la question préalable ne soit pas adoptée. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Sur la question préalable, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?...

Je mets aux voix la question préalable.

(La question préalable n'est pas adoptée.)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Pierre-André Wiltzer.

M. Pierre-André Wiltzer. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, comme l'ont montré les rapports présentés au nom de la commission des lois et de la commission des finances ainsi que les interventions qui ont suivi, il est manifestement assez peu de sujets de ce type qui aient été aussi soigneusement et aussi passionnément étudiés que celui de la réforme de l'octroi de mer dans les départements d'outre-mer.

C'est d'ailleurs tout à fait naturel en raison de l'importance considérable que présente cette ressource fiscale pour les collectivités locales d'outre-mer et aussi, sur le plan économique, comme instrument de défense des productions locales et de promotion du développement.

Je ne reviendrai pas sur les débats juridiques relatifs à la nature exacte de l'octroi de mer, évoquée à l'instant par M. le ministre du budget, selon qu'on se réfère, dans le traité de Rome, aux articles 9, 12 et 13, aux dispositions, partiellement contradictoires d'ailleurs, des articles 92 et 227 ou encore aux mesures de sauvegarde prévues en faveur des départements d'outre-mer à l'article 226.

Que la Cour de justice des Communautés européennes se prononce à ce sujet dans quelques semaines va présenter un intérêt historique important, certes, mais ce qui l'est plus encore, c'est la décision de nature politique au plus haut niveau qu'a prise le Conseil des Communautés le 22 décembre 1989 et qui nous conduit à aménager, avant la fin de cette année, l'octroi de mer afin de le « rendre compatible avec le droit communautaire, tout en favorisant son caractère d'outil efficace au développement de telles régions », phrase, je le note au passage, au style un peu étrange mais dont le sens est très clair.

Le projet de loi soumis aujourd'hui à notre Assemblée résulte de longues discussions préalables. Il y a lieu de s'en féliciter car, au fil des consultations, des discussions, voire des tractations, le texte initial a été, je le pense, nettement amélioré. A cet égard, il convient de saluer et je le fais au nom du groupe UDF, tous ceux qui ont apporté leur concours à ce travail préparatoire : quelles que soient leurs positions finales dans cette affaire : élus des assemblées régionales, départementales et locales, représentants des professions et des forces économiques et sociales, service de l'Etat, sans oublier naturellement, - rendons à César ce qui appartient à César ! - les deux ministres concernés principalement par le projet.

Qu'une loi puisse assurer la pérennité d'une ressource fiscale qui représente plus de la moitié des recettes fiscales totales des communes des départements d'outre-mer est un élément positif, car, comme l'ont dit plusieurs orateurs avant moi, il convenait de mettre un terme à la situation incertaine et, surtout, précaire dans laquelle les départements d'outre-mer étaient installés depuis plusieurs années.

Il est bien clair que nous avons besoin d'une loi.

C'est pourquoi, sur la démarche générale et sur le cadre d'ensemble qui caractérisent ce projet de loi, je dirai d'emblée que mon groupe ne manifeste pas d'opposition de principe. C'est dans un esprit constructif qu'il aborde donc le débat, de même que les élus membres de l'U.D.F. dans les départements d'outre-mer ont apporté eux aussi sans parti-pris leur contribution aux discussions préparatoires. Sur un certain nombre de points significatifs, les propositions et demandes que nous avons présentées ou soutenues ont d'ailleurs été prises en considération dans le projet de loi, et nous nous en réjouissons.

Il reste que diverses dispositions du projet suscitent encore des inquiétudes, des discussions, voire des objections. Des amendements sur ces points permettront d'en discuter et, nous l'espérons, d'améliorer le texte.

C'est donc tout naturellement en fonction du déroulement du débat et de la position que prendra le Gouvernement sur les principaux sujets qui restent en discussion que le groupe U.D.F. déterminera son vote final.

Pour ne pas prolonger la discussion générale et pour nous permettre d'entrer rapidement dans le vif du sujet, je vais me borner à énumérer un certain nombre de points auxquels nous portons une attention particulière et sur lesquels nous souhaitons que cette discussion avec le Gouvernement s'en-gage et aboutisse.

A l'article 3, nous préconisons la possibilité, pour les producteurs dont le chiffre d'affaires est inférieur au seuil de 3,5 millions de francs, d'opter pour la position d'assujetti. C'est un sujet qui a été évoqué dans les discussions préparatoires et sur lequel nous souhaiterions des assouplissements.

A l'article 6, nous voudrions appliquer à l'octroi de mer le régime en vigueur pour la TVA dans les départements d'outre-mer, à savoir l'ouverture d'un droit à déduction pour les opérations exonérées en vertu d'une délibération du conseil régional. Cela conduirait notamment à modifier la règle fixée au paragraphe 12 de cet article qui, dans sa rédaction actuelle, interdit le remboursement de l'octroi de mer dont l'imputation n'a pu être opérée.

A l'article 10, il nous semble que la période transitoire de trois ans prévue au paragraphe 4 est trop courte pour permettre raisonnablement aux taux actuels élevés - et je ne parle pas là du cas de l'alcool et des tabacs - de rentrer dans la limite du taux maximum de droit commun de 30 p. 100. Il ne s'agit certes pas de s'installer dans un transitoire destiné à durer, mais il paraît raisonnable de prévoir une période réaliste, pour que les économies fragiles des départements d'outre-mer s'adaptent progressivement.

A l'article 12, nous considérons, comme les instances régionales et locales concernées, d'ailleurs, que le prélèvement de l'Etat au titre des frais d'assiette et de recouvrement, fixé à 5 p. 100 dans le projet, est nettement trop lourd...

M. René Dosière. Tout à fait !

M. Pierre-André Wiltzer. ... compte tenu de la situation actuelle dans les départements d'outre-mer et des taux pratiques. Un accroissement du prélèvement, si minime soit-il, constituerait sur les ressources des économies locales une ponction qui ne nous paraît pas souhaitable.

Aux articles 14 et 15, il conviendrait, à notre avis, de définir des règles de répartition du produit de l'octroi de mer offrant une meilleure garantie de ressources aux communes. Nous savons tous combien est importante pour elles cette recette fiscale et aussi combien les communes, qu'elles le veuillent ou non et quoi qu'on en pense, sont amenées à jouer un rôle essentiel dans la vie économique des régions d'outre-mer. Les critères retenus par le projet pour garantir la ressource provenant du nouvel octroi de mer nous paraissent devoir être améliorés.

A l'article 16, il serait souhaitable d'introduire plus de souplesse dans l'utilisation des crédits du fonds régional pour les entreprises et pour l'emploi. Une question importante se profile par ailleurs derrière la règle prévue au 1^{er} de cet article, règle en vertu de laquelle la moitié au moins des ressources du fonds devra être consacrée à l'allègement des charges sociales. Il s'agit là, en effet, d'une charge qui a été jusqu'à présent assumée par l'Etat, au nom de la solidarité nationale. Le projet du Gouvernement ne risque-t-il pas, par le biais de cette disposition, d'amorcer indirectement un transfert, au moins partiel, de cette charge sur les collectivités d'outre-mer ?

A l'article 17, enfin, il nous paraît souhaitable, si cette instance est créée, puisque c'est l'un des points en discussion, de compléter la composition du comité d'orientation du fonds régional pour les entreprises et l'emploi afin de permettre aux maires de chaque département d'y être représentés, en raison de l'importance que présente l'octroi de mer pour les communes.

Au total, nous espérons qu'à l'issue de la discussion des amendements, le projet recevra les correctifs et les améliorations nécessaires afin de fournir un cadre légal stable aux activités économiques dans les départements d'outre-mer tenant compte de leur situation particulière.

Il nous faut avant tout éviter de tomber dans un sinistre paradoxe qui, au nom du droit commun du marché unique européen, ferait disparaître le régime fiscal particulier des

départements d'outre-mer, alors même que ces derniers ne pourraient pas remplir les conditions minimum, faute de ressources propres suffisantes, pour accéder aux programmes d'aide à l'investissement proposés par les fonds structurels européens au profit des régions pauvres.

Les départements perdraient, en quelque sorte, sur les deux tableaux.

Comme toutes les études l'ont confirmé, comme plusieurs rapports présentés au cours des derniers mois devant notre assemblée l'ont démontré, je pense notamment à ceux de nos collègues Alain Richard, sur la fiscalité dans les départements d'outre-mer, et Christian Kert, sur l'Europe et les départements d'outre-mer, les productions des départements d'outre-mer sont très vulnérables à la concurrence extérieure, en particulier à celle des pays des zones Asie - Caraïbes - Pacifique qui constituent leur environnement géographique immédiat.

Ces pays ont des productions identiques ou très voisines de celles des départements d'outre-mer ; mais, compte tenu du niveau de vie très bas de leur population, ils les vendent à des prix inférieurs. S'ajoute le fait que les pays ACP associés à la Communauté européenne bénéficient d'un régime commercial très favorable ; ce régime prévoit le libre accès de leurs productions sans application du tarif extérieur commun ni restriction quantitative, et organise un système de garantie de ressources à l'exportation ainsi que la non-réciprocité de ce libre accès.

Les produits exportés par les départements d'outre-mer vers les pays ACP - quand de telles exportations sont possibles, car les marchés de ces pays sont souvent peu solvables - sont ainsi susceptibles d'être soumis à des barrières douanières ou à des restrictions quantitatives.

Il existe donc des conditions inégales de la concurrence au détriment de ces départements.

Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, à l'occasion de la réforme de l'octroi de mer, il nous revient de faire en sorte que ces problèmes - que j'ai évoqués rapidement - ne soient pas aggravés, mais que, au contraire, le système fiscal propre aux départements d'outre-mer soit stabilisé et modernisé afin que les avantages incontestables que présente leur appartenance au grand marché européen puissent réellement porter tous leurs fruits. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.)*

M. le président. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, promouvoir et favoriser le développement économique et social des départements d'outre-mer constitue le fil conducteur des préoccupations des socialistes envers nos départements d'outre-mer. C'est pourquoi nous saluons les efforts du Gouvernement qui est parvenu à convaincre les autorités de Bruxelles de la nécessité de maintenir, je dirais même plus : de pérenniser en le transformant l'octroi de mer.

Tel est bien le fondement de la décision du 22 décembre 1989 du Conseil des Communautés européennes : « il s'agit d'un instrument essentiel d'autonomie et de démocratie locale dont les ressources doivent constituer un moyen de développement économique et social des départements d'outre-mer ».

Si le présent projet, conformément à cette décision, constitue une réforme de l'octroi de mer, il ne remet pas en cause cette ressource des collectivités locales importante, je dirais même plus, indispensable, puisqu'elle représente entre un sixième et un quart des recettes des communes - et un cinquième du département de la Guyane.

Il importe d'en être bien persuadé afin d'éviter toute fausse querelle : la situation financière des 112 communes de l'outre-mer se trouve préservée et maintenue avec ce texte de loi.

La précision et la qualité du rapport de notre rapporteur, Guy Lordinot, m'éviteront de longs développements.

Le mode actuel de calcul de l'octroi de mer ne favorise pas autant qu'on pourrait le souhaiter le développement économique des départements d'outre-mer. L'indexation automatique de la ressource sur le niveau des informations entraîne

un accord quasi général des sociétés d'outre-mer pour favoriser une économie reposant sur l'importation et non sur le développement « autocentré », pour reprendre une expression du ministre du Plan de 1982 qui a lancé la planification décentralisée avec le IX^e Plan.

Elle favorise en outre l'inflation qui, dans l'outre-mer plus encore qu'en métropole, compte tenu des structures inégalitaires, constitue le plus néfaste des impôts sur les pauvres. J'ajoute que, pour les communes, la situation, contrairement aux apparences, n'est pas satisfaisante, car l'irrégularité de l'évolution de l'octroi de mer - 17 p. 100 d'augmentation en 1988, 6 p. 100 seulement en 1990 - ne facilite pas la continuité et donc la cohérence des budgets des collectivités locales.

De ce point de vue, le projet de loi apporte une garantie aux communes : la disposition indexant la progression de la ressource sur la progression de la dotation globale de fonctionnement leur permettra de planifier leurs budgets de manière plus cohérente et régulière.

J'entends bien que cette garantie ne pourra jouer que pour autant que la ressource globale augmentera, mais c'est déjà le cas aujourd'hui et il pourra difficilement en être autrement.

La principale réforme, au cœur de ce projet de loi, vise à faire de l'octroi de mer une taxe déductible pour les opérations de fabrication, de transformation et de rénovation réalisées par les producteurs locaux, ce qui le rapprochera du système de la TVA.

Bien entendu, cela signifie que les productions locales seront demain soumises à l'octroi de mer, mais de nombreuses exonérations sont prévues - et je reprends toujours le texte, parfaitement explicite, de la décision du Conseil des communautés -, pour « permettre la création, le maintien et le développement d'activités dans les départements d'outre-mer ».

Il est clair que la réforme proposée ne pénalisera pas les productions locales : bien au contraire, elle a pour objet de les favoriser. Comme on l'a vu pour la TVA, la déductibilité de la taxe devrait constituer un puissant levier en faveur de l'investissement et de l'exportation. A une taxe indirecte favorisant l'importation et l'inflation, se substituera une taxe favorisant le dynamisme des entreprises locales et l'exportation. Il y a là un changement fondamental que chacun devrait progressivement intégrer.

De ce point de vue, un changement d'appellation aurait eu, me semble-t-il, le mérite de mettre clairement en avant cette logique nouvelle, comme le souhaitait d'ailleurs notre rapporteur. Il est apparu que des blocages psychologiques, politiques, psycho-politiques, en quelque sorte, ne le permettaient pas. Mais il ne faudrait pas que le maintien du terme dissimule la portée des modifications introduites par le projet de loi.

Dernière observation qui rejoint mon propos initial, la réforme proposée vise à favoriser le développement économique local des départements d'outre-mer.

Il est donc souhaitable, comme le rappelle la décision du Conseil des communautés européennes, que la ressource soit affectée « de manière à y favoriser le plus efficacement possible le développement économique et social ». La réponse proposée par le projet de loi paraît, de ce point de vue, cohérente, puisqu'il est envisagé la création d'un fonds régional pour les entreprises et l'emploi, alimenté par le solde des ressources dégagées, après affectation de la dotation garantie à chaque commune. Il est proposé de l'utiliser pour aider de diverses manières les entreprises des secteurs productifs et de maintenance, auxquels la commission a opportunément ajouté le secteur de la recherche.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Très bien !

M. René Dosièr. Cette disposition ne semble pas faire l'unanimité ; cela n'est pas surprenant. Mais elle ne paraît pas non plus, et cela pose davantage de problèmes, recueillir l'accord de la majorité des élus d'outre-mer. On enregistre même une divergence entre les deux commissions saisies. Nous souhaitons, monsieur le ministre, que la discussion parlementaire permette de progresser sur ce point, et le groupe socialiste, cela ne nous surprendra pas, s'efforcera de parvenir à une position de synthèse, - nous savons faire ! - ...

M. Eric Raoult. Partout, sauf à Rennes !

M. René Dosièr. ... ou, si vous préférez, d'équilibre entre les préoccupations divergentes qui s'expriment.

Il est évident que les collectivités locales constituent des acteurs importants du développement économique ; le texte maintient la ressource qui augmente leur budget. Mais ce sont d'abord les entreprises qui créent des emplois, personne ne peut le nier.

Celles-ci devront s'adapter à la nouvelle donne fiscale et, de ce point de vue, des modifications interviendront dans divers secteurs. Il est donc légitime d'accompagner, voire d'inciter ces transformations.

On nous fait observer que ce fonds régional ne disposera que de ressources limitées dans les premières années. Mais les réformes, pour être efficaces et durables, ne peuvent être que progressives. Et si le chemin est long, autant ne pas attendre pour se mettre en route !

Les textes de loi peuvent créer un cadre, mais ils ne suffisent pas à eux seuls à modifier les réalités sociales. Le changement des mentalités et des structures repose, pour l'essentiel, sur la capacité des responsables politiques et économiques à faire vivre le cadre créé par la loi. L'ampleur du chômage outre-mer, l'aspiration des jeunes « Domiens » à la recherche d'un emploi exigent que nous favorisions les nécessaires transformations en n'hésitant pas à remettre en cause les rentes de situation et les susceptibilités anciennes. L'idée d'un marché commun entre les départements antillais-guyanais est affirmée. Pour la Guyane, la commission des lois a proposé un délai de cinq ans afin de lui permettre de s'y préparer. Mais il faudrait, me semble-t-il, aller plus loin : dans la mesure où les conseils régionaux disposent du pouvoir de fixer tout à la fois les taux et les exonérations, il leur reviendra de prévoir - au moins dans le monde caraïbe - une coordination entre leurs décisions. Le texte restant muet sur ce point, leur liberté d'action est grande.

Je souhaite que les assemblées régionales saisissent cette occasion de faire évoluer le cadre régional actuel dont on ne peut dire qu'il soit parfaitement adapté aux enjeux économiques qui se posent aux départements d'outre-mer. A défaut d'une assemblée unique par département, ne faudrait-il pas avancer vers une assemblée régionale unique dans le monde caraïbe ?

M. Guy Lordinot, rapporteur. C'est une suggestion !

M. René Dosièr. Tel est, en conclusion, l'appel que je lance à tous nos collègues de l'outre-mer.

M. Gérard Gouzes, président de la commission et M. Guy Lorinot, rapporteur. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Eric Raoult.

M. Eric Raoult. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le débat sur ce projet de loi relatif à l'octroi de mer s'ouvre dans un contexte où la nécessité de l'évolution fiscale n'a pas malheureusement dissipé les réserves qui persistent sur ce texte.

Cette évolution d'une taxe marquée par l'histoire était réclamée de tous les côtés et dans tous les secteurs, ne serait-ce que pour mieux insérer cette spécificité fiscale héritée du passé colonial dans l'ensemble européen. Cette évolution, nous l'avions d'ailleurs appelée de nos vœux au sein de la commission des finances et notamment de la mission d'information sur la fiscalité des départements d'outre-mer présidée par notre collègue Alain Richard, rapporteur général du budget, et à laquelle j'ai eu l'honneur de participer. Le rapport parlementaire qui avait donné lieu à un consensus assez large, reconnaissait l'octroi de mer comme une pièce maîtresse de la fiscalité dans les départements d'outre-mer, tout en soulignant que son régime peu satisfaisant était condamné à évoluer. La mission d'information avait défini, voilà un an, le cadre d'une réforme cohérente qui devait être soumise à la concertation et à divers aménagements, afin d'aboutir à un nouvel octroi de mer.

Mais, au-delà d'une mission parlementaire, ce sont les élus des départements d'outre-mer qu'il convient d'écouter dans leur réflexion et dans leur pratique vécue des réalités fiscales locales. C'est cette réflexion qu'a souhaité mener mon amie et collègue Lucette Michaux-Chevry, retenue en Guadeloupe par ses fonctions de présidente du conseil régional.

En effet, la fiscalité locale se trouve être à la fois nerf d'une politique et médiatrice obligée du développement économique et social des départements d'outre-mer.

Nerf d'une politique dynamique, puisque les deniers fiscaux contribuent tant au développement de l'agriculture et de l'industrie qu'à celui de l'emploi et de la formation professionnelle. Il n'est qu'à évoquer, en renfort de cette idée, la place prépondérante des collectivités territoriales dans le jeu du développement des secteurs évoqués.

Médiatrice obligée du développement, puisqu'elle donne tout son relief à la notion de démocratie locale, honorant ainsi pleinement le principe de décentralisation.

Instrument essentiel, cette fiscalité l'est d'autant plus lorsque son objectif est de tenir compte d'un contexte concurrentiel sur un marché dont l'exiguïté est le tenant de son insularité. Sclérose économique, bornage géographique sont deux écueils que ces marchés domiens se doivent d'éviter. C'est à cet effet qu'il nous faut nous inquiéter du devenir de la taxe d'octroi de mer.

Mais, avant de se projeter dans un environnement de réforme encore flou, soulignons quelques particularismes des régions d'outre-mer.

Ce sont d'abord des régions intégrées au cadre géographique de la Communauté économique européenne bien que dispersées et ultra-périphériques. C'est d'ailleurs cette notion d'ultra-périphérie qu'évoque le traité de Maastricht pour justifier le principe de spécificité qui se rattache à ces régions.

Ce sont ensuite des régions insuffisamment développées, tant du point de vue social qu'industriel, ce qui justifie la reconnaissance par les textes de la Communauté économique européenne des particularités appelant un traitement spécifique.

Ce sont enfin des régions, minées par une crise de l'entreprise, exigeant un traitement fiscal particulier fondé sur des conditions préférentielles. La législation se rapportant à la défiscalisation atteste de la prise en compte de cette exigence, mais le bilan de ces dispositions demeure encore bien en retrait des résultats escomptés.

Ces trois aspects singuliers soulignent l'acuité des difficultés des DOM confrontés à une remise en question du différentiel de statut entre les produits et les marchandises en provenance des pays communautaires, notamment de la métropole, et les productions locales souffrant d'une faiblesse endémique.

Assorti d'un mode de perception le rendant indolore, nanti d'une croissance extrêmement rapide, l'octroi de mer est d'autant plus indispensable que la fiscalité directe locale est peu productive par rapport à la métropole. Forts de cet argument, les DOM se posent la question des priorités : l'urgence est-elle communautaire et la vulnérabilité des économies des régions d'outre-mer doit-elle être cultivée, ou, au contraire, ne convient-il pas d'en faire un élément de réflexion pour l'avenir ? Pour autant, reconnaissons-le, cette question sur les priorités n'est pas l'expression d'une adhésion globale des élus, des socio-professionnels et des syndicats, dont mon excellent collègue Maurice Pourchon s'est fait l'écho dans son annexe au rapport de la commission des finances.

En effet, en Guadeloupe, à la Martinique ou à La Réunion, l'impression des premiers instants a cédé la place à une vision plus contrastée chez les divers partenaires concernés par ce nouvel octroi de mer.

« Faire entrer l'octroi de mer dans la loi, dans une mise en conformité législative, n'est pas et ne peut pas être une remise en cause. » Telle fut la réflexion, très simple, du fond du cœur, des élus des départements d'outre-mer venus en délégation dans la capitale.

L'annonce de cette réforme n'a pas suscité d'opposition farouche, certes, mais des réserves argumentées et solides, qui se sont traduites par ce que mon collègue Jean-Paul Virapoullé a défini dans un quotidien réunionnais comme une réaction de « mi-euphorie, mi-inquiétude ». Ces réserves qui émanaient tant des élus que des socio-professionnels, portaient sur le principe de taxation générale et les exonérations, mais également sur l'intégration des producteurs agricoles, sur le désenclavement de la Guyane qui bénéficierait d'un statut « en retrait » par rapport aux autres départements, et enfin, pour les personnes assujetties, sur l'éventualité d'une révision annuelle des seuils d'assujettissement et sur l'opportunité d'un régime optionnel.

S'agissant de la déductibilité et de la fixation des taux, il convient de regretter la prolixité des mesures déclaratives. Il aurait également été souhaitable de s'interroger, à propos du

nombre de taux – huit en tout –, sur le maintien du taux zéro et du taux maximal de 30 p. 100. Il n'est par ailleurs fait aucune mention de mesures antidumping, bien que les principes communautaires régissant la concurrence s'appliquent dans les DOM.

Enfin, et n'en déplaise à M. le ministre du budget, le prêt-à-porter de l'Etat de 5 p. 100 était totalement injustifié, à tel point que la commission des lois a proposé un taux de 2,5 p. 100. Le produit de la taxe devrait être affecté, comme le réclamait ma collègue Lucette Michaux-Chevry, au bénéfice exclusif des communes ; de même, la création, comme elle le propose, d'un fonds régional pour l'aménagement du territoire communal apparaît bien plus réaliste que la construction institutionnelle utopique, en tout cas non-opérationnelle dans l'immédiat, que vous projetez. La gestion de ce fonds devrait au moins rester sous la seule responsabilité du conseil régional.

Enfin, la commission des lois a suivi le souhait formulé par ma collègue Lucette Michaux-Chevry comme par le président Larifla, et que j'avais pour ma part repris dans un amendement, de voir spécifier que les dispositions de la présente loi ne s'appliqueront pas aux communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

Toutes ces réserves et ces demandes de clarification ou d'approfondissement ont émané de sources bien différentes ; elles ont été entendues sur des bancs très divers.

Vous-même en avez retenu certaines, monsieur le ministre, d'autres pas. Pour le moment, c'est à vous qu'il appartient de faire en sorte que cette nécessaire évolution de l'octroi de mer n'en suscite plus aucune. La discussion des articles qui va suivre sera dès lors déterminante.

Dans cette première phase de notre débat, l'approbation du groupe RPR ne peut se justifier. Notre vigilance nous conduira donc à nous abstenir, tout en portant la plus vive attention à l'issue de la discussion des principaux amendements et à la concrétisation des engagements que vous semblez avoir pris durant votre intervention.

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Virapoullé.

M. Jean-Paul Virapoullé. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous avez devant vous un député à moitié satisfait. Et un député à moitié satisfait, cela ne fait pas un député satisfait, c'est bien connu. (*Sourires.*)

A moitié satisfait, parce que nous sommes ici rassemblés pour régler un contentieux né de la passivité des Gouvernements qui, dans les années 1957-1959, n'ont pas eu le courage politique de prévoir les adaptations préconisées dans le traité de Rome pour définir la nature et le champ des adaptations qui auraient permis un véritable essor économique et une plus grande cohésion sociale dans nos départements.

Aujourd'hui, le Gouvernement, pressé par les événements depuis le prononcé de l'arrêt Hansen, les multiples recours en instance auprès de la Cour de justice des communautés européennes, et maintenant la perspective du Marché unique, a décidé de soumettre au vote du Parlement le présent projet de loi qui répond à une triple préoccupation. D'abord, harmoniser les dispositions fiscales concernant l'octroi de mer avec celles prévues au traité de Rome et à l'Acte unique ; ensuite, garantir l'équilibre des ressources communales et leur croissance ; enfin, favoriser le développement économique et en particulier celui des productions locales. Jusque-là, nous sommes d'accord.

Même si nous devons regretter, monsieur le ministre, qu'il ait fallu attendre trente-deux ans – vous n'êtes donc pas le seul coupable (*Sourires*) – de 1957 à 1989, pour voir enfin mettre en œuvre un outil communautaire correspondant à l'esprit du traité, nous sommes de ceux qui pensons qu'il n'est jamais trop tard pour bien faire. Dans un domaine aussi sérieux, où toute erreur peut générer chômage et ruine économique, mieux vaut prévenir que guérir. Mieux vaut donc, aujourd'hui, traiter les conséquences d'un arrêt négatif de la Cour de justice des communautés européennes, que risquer demain de se trouver, au moment où l'on ne s'y attendra pas, devant un vide juridique et ne plus pouvoir faire droit aux demandes des communes et des entreprises. Au demeurant, et, ce disant, j'entre dans le vif du sujet, comme l'a signalé mon collègue Pierre-André Wiltzer, comme l'avait déjà remarqué Christian Kert dans son rapport, c'est moins la

nature de ce texte que la démarche, la double démarche politique de Paris à l'égard des DOM, d'une part, et à l'égard de l'Europe, d'autre part, qui nous importe.

Nous avons connu le temps où Paris était bien timoré. Lors de la négociation du règlement sucre, par exemple, qui a permis aux productions sucrières des départements d'outre-mer de bénéficier d'une aide au quintal. L'Italie l'avait depuis 1972, mais nous, il nous a fallu attendre 1978 ! Paris était si timoré à notre égard que Bruxelles trouvait les gouvernements parisiens plus bruxellois qu'eux !

Finis donc le temps où l'on nous objectait que Bruxelles ne voulait pas. Nous voulons, comme saint Thomas, vérifier sur place ; nous demandons la mise en œuvre d'une démarche courageuse, audacieuse, pragmatique et réaliste, pour réussir le grand chantier de l'intégration adaptée des départements d'outre-mer à l'Europe.

Voici donc le moment venu, monsieur le ministre, d'une nouvelle politique de la France à l'égard des départements d'outre-mer, dans le cadre communautaire, qui privilégie la dignité, la responsabilité, l'effort et le travail plus que la simple satisfaction des besoins matériels par l'assistance. Sous cet angle, ce projet a une triple portée - juridique, politique et économique - et il ouvre des perspectives très intéressantes sur le plan économique et social pour l'avenir ; nous vous ferons sur ce plan une proposition importante.

Ce projet de loi a une portée juridique, c'est vrai, mais constitue-t-elle une réponse appropriée et durable aux exigences de la conformité de l'octroi de mer avec les dispositions du traité de Rome et de l'Acte unique ? C'est la question fondamentale ; si on peut y répondre, on pourra faire pièce des conclusions de l'avocat général près la Cour de justice des communautés - plus discrète, comme l'a dit M. Charasse, que certaines juridictions françaises -, qui m'inquiètent quelque peu. En effet, ce haut magistrat ne fait pas la même analyse que la commission, que le Conseil, que nous. Nous, parlementaires français, devons démontrer à cette tribune que la bonne interprétation est celle qui a guidé la démarche du Gouvernement sur ce texte, celle générée par la Commission et entérinée par le Conseil.

En effet, mes chers collègues, on ne demande pas à un traité de prévoir les mécanismes capables de régler toutes les situations possibles et imaginables. Un traité n'est pas fait pour cela ! Un traité définit les principes qui permettent de faire face à telle ou telle situation ; ensuite, les outils sont forgés par des règlements, des décisions, des directives, etc. Nous considérons, nous, que l'architecture du POSEIDOM et du règlement 89-688 CEE sur laquelle s'appuie ce texte est parfaitement conforme au traité : sur le fond, à l'article 227 qui fait obligation aux institutions communautaires - ce n'est pas un cadeau que l'on nous fait - de veiller au développement économique et social, c'est la bible communautaire ; sur la forme, à l'article 235 qui prévoit clairement que, sur proposition de la Commission, le Conseil décide de la nature des outils à mettre en forme pour respecter les principes fondamentaux élaborés par le traité. Je crois donc, monsieur le ministre, que nous pourrions, grâce à ces deux décisions du Conseil sur lesquelles s'appuie ce projet de loi, mettre en conformité l'octroi de mer avec le droit communautaire. C'est très important parce que l'octroi de mer, comme le rapporteur et de nombreux intervenants l'ont dit, est un régime fiscal dérogatoire qui bénéficie aux collectivités locales des DOM.

Ce texte a une portée politique. Essayons de faire un peu de politique-fiction, même si ce n'est pas le cas. Nous sommes en 1992, pour quelques mois encore...

M. Guý Lordinot, rapporteur. Jusqu'ici je suis d'accord ! (Sourires.)

M. Jean-Paul Virapoullé. ... supposons que l'on nous dise : « Messieurs, la période de deux ans, 1957-1959, est terminée. Il n'est plus possible de prévoir d'adaptations ! » Nous n'aurions pas manqué d'entendre les adversaires de la départementalisation, à l'occasion d'une difficulté intérieure ou communautaire, dire : « Puisque le corset des règlements communautaires ne permet pas de prendre en compte nos particularités locales, il faut changer les statuts. » Se serait alors engagée une dérive institutionnelle dont personne ne connaît les conséquences !

S'il est important d'examiner ce projet de loi avec vigilance, de faire droit à nos amendements, il est donc tout aussi important de combler une éventuelle vide juridique consi-

dérable qui entraînerait une discussion dont la portée politique risquerait de remettre sur le tapis la querelle institutionnelle ! D'ailleurs, certains adversaires cachés - d'autres diront « soumoïs », mais ne polémiquons pas ! - du statut départemental n'ont pas manqué de demander le report de ce débat, pour nous mettre dans une logique absurde !

Pour nous, ce texte possède également une vertu pédagogique certaine sur les mécanismes qui doivent régir notre intégration adaptée à l'Europe.

Il possède enfin une portée économique. Il maintient un régime fiscal adapté pour une période de dix ans, "en principe", dit le ministre du budget, reprenant un considérant de la décision de 1989. En effet, si nous avons atteint le même taux de croissance, le même taux de chômage et le même taux de couverture de notre balance commerciale qu'en métropole pourquoi garder des spécificités ? Nous ne demandons pas des spécificités pour le plaisir ! Nous les réclamons pour nous en servir comme d'un moyen de développement, d'intégration, de progrès économique. Ce texte a une portée économique parce que l'intégration à l'Europe peut se faire de façon adaptée, étant entendu qu'il nous appartient, en vertu des articles 227 et 235 du traité, de forger les outils permettant ce développement économique.

M. Guy Lordinot, rapporteur. Très bien !

M. Jean-Paul Virapoullé. J'en viens aux perspectives économiques et sociales de ce projet de loi, qui sont immenses. Nous n'allons pas, pendant cent sept ans, nous faire piéger ou nous piéger nous-mêmes ! Je peux prendre le pari que tous les orateurs qui vont monter à cette tribune diront : "Intégration adaptée à l'Europe ! Tenez compte de nos spécificités ! Ne nous assimilez pas !"

M. René Dosièr. Peut-être pas tous, n'est-ce pas, monsieur Raoult ?

M. Eric Raoult. Vous n'étiez pas là quand je suis intervenu !

M. Jean-Paul Virapoullé. Or, dans le même temps, dans certains départements, ces mêmes orateurs diront : "Egalité, assimilation sur le plan intérieur." A 300 kilomètres de Paris, à Bruxelles, il faut reconnaître notre spécificité, et ici, par un coup de baguette magique, il ne faudrait plus en parler ! A la Réunion, au mois de janvier, c'est l'été ; faut-il chauffer les HLM au nom de l'égalité-assimilation ? C'est une logique absurde !

M. Guy Lordinot, rapporteur. Absurde !

M. Jean-Paul Virapoullé. Elle a déjà atteint ses limites, monsieur le ministre. Elle est source de mécontentements graves dans nos régions.

Permettez-moi, monsieur le ministre, de prendre cinq minutes de votre temps pour vous expliquer comment a été mis en place non pas le moteur à explosion que vous connaissez, mais le moteur à explosion sociale dans le département de la Réunion, et peut-être dans d'autres départements.

M. Guy Lordinot, rapporteur. Hélas !

M. Jean-Paul Virapoullé. Hélas !

Premier temps : vous réclamez l'assimilation sur tous les plans et vous dites aux électeurs, aux électrices : "Vous êtes Français. Il faut demander les mêmes droits qu'en France." Evidemment, ils demandent ce qu'ils voient de mieux à la télévision, c'est-à-dire les V^e, VI^e et VII^e arrondissements de Paris, mais pas la misère qui existe à Marseille, à Sarcelles ou à Bobigny !

Deuxième temps : vous faites jaillir l'étincelle ; vous exacerbez les frustrations - forcément ! - dues aux retards, aux impossibilités, etc. Vous soufflez sur la braise !

Troisième temps : vous catalysez les explosions en les cristallisant sur des revendications catégorielles. Et elles ne manquent pas ! Vous prenez, bien sûr, celles qui touchent le plus de monde et les plus déshérités. Il n'y a pas besoin de vingt-quatre soupapes : ça explose tout seul !

M. René Dosièr. C'est une situation volcanique ! (Sourires.)

M. Jean Tardito. La Fournaise ! (Sourires.)

M. Jean-Paul Virapoullé. Absolument ! Et dramatique !

Après plusieurs explosions - quatrième temps -, vous vous rendez dans les ministères, et vous dites : "Vous voyez bien que l'assimilation liée au statut départemental a conduit à l'explosion. Il faut changer de statut." L'alibi bruxellois étant tombé, vous créez un alibi franco-français !

Prenez les masses de crédits consacrés au traitement social du chômage : 1 milliard pour le RMI à la Réunion, 800 millions pour le CES ; plus d'un milliard pour les ASSEDIC. Pourtant les gens n'ont jamais été aussi malheureux sur le plan de l'insertion. Nous n'avons jamais vu des explosions aussi fréquentes. Nous n'avons jamais eu des votes protestataires aussi marqués. Pourquoi ? Parce que nous voulons, contre leur gré, inscrire ces populations dans une logique d'assimilation ruineuse pour l'Etat et absolument destructrice sur le plan économique.

Monsieur le ministre, je sais avec quel courage et quelle bonne volonté vous examinez nos dossiers - je le dis bien franchement -, mais vous devez comprendre avec nous que la France a intérêt à ce que nos départements ne soient pas des terres d'explosion mais des terres de progrès économique, d'un progrès concerté, partenarial, avec les pays qui nous entourent. La France, c'est-à-dire la communauté nationale, vous et nous, sur toutes les travées de cette assemblée, avons intérêt à faire en sorte que l'argent de la solidarité nationale soit utilisé en fonction, non pas des fantasmes de politiciens en mal de guerres institutionnelles, de ces palinodies politiques qui résultent des mésalliances de lendemain des régionales, mais de ce qu'une majorité silencieuse de la population demande...

M. Guy Lordinot, rapporteur. C'est une justification pour le projet de loi !

M. Jean-Paul Virapoullé. ... à savoir du travail, de l'insertion, du développement.

Vous me reprocherez de demander le beurre et l'argent du beurre, l'assimilation des prestations et l'allègement des charges sociales.

Je crois que l'article 16 de ce projet nous permet une approche constructive, réaliste. Il crée un fonds régional pour le développement et l'emploi. Les « communalistes », comme vous les appelez, monsieur le ministre, vous ont dit : « Rendez à César ce qui appartient à César, laissez aux communes leurs fonds » parce que, à la Réunion, vingt et une communes sur vingt-quatre sont en situation de trésorerie très tendue. Mais personne ne vous a dit qu'alléger les charges sociales et créer un fonds pour le développement et l'emploi était une mauvaise idée. Lorsque *Les Echos* et toute la presse parisienne de ce matin titrent sur la faillite de l'UNEDIC et la croissance des dépenses du traitement social et économique du chômage, je me demande pourquoi ne pas arrêter cette logique suicidaire de l'assimilation et pourquoi ne pas saisir l'opportunité de l'article 16 pour mettre en place ce chantier de l'égalité des chances, d'ailleurs voulue par le chef de l'Etat. « Où trouver l'argent ? », me demanderez-vous, monsieur le ministre. Il est clair, après les discussions que nous avons eues ensemble, que le fonds sera affecté - c'est un amendement du Gouvernement - aux communes pour réaliser les zones d'accueil des entreprises.

M. Guy Lordinot, rapporteur. Ce serait bien dommage !

M. Jean-Paul Virapoullé. C'est votre point de vue, mais nous en discuterons, mon cher collègue, au moment de l'examen des amendements.

M. René Dosières. C'est la synthèse que j'appelle de mes vœux.

M. Jean-Paul Virapoullé. Voilà !

J'aimerais - je ne demande pas qu'on tranche ce soir - que le Gouvernement prenne l'engagement de travailler sur ce dossier comme il a travaillé avec nous sur le dossier de l'octroi de mer.

Prenons un exemple. On crée le fonds pour le développement et l'emploi - l'article 73 de la Constitution le permet sans problème - puis, avec le conseil régional, avec les partenaires sociaux, nous examinons l'application des procédures

de traitement social du chômage métropolitain, exactement décalquées, dans nos régions. Les jeunes eux-mêmes vous diront avoir un CES pour, la plupart du temps, aller gonfler les effectifs des collectivités locales sans apprendre un métier, donc sans s'insérer. Ce n'est probablement pas la meilleure voie pour réussir une nouvelle phase de développement et d'insertion. Pourquoi, dans le cadre de l'intégration adaptée, pour casser ce mécanisme diabolique de l'explosion sociale, après accord de la région qui est chargée de la formation, du conseil général qui, à côté de l'Etat, est chargé de l'insertion, et des communes, qui sont des acteurs du développement économique et social des DOM, ne pas faire un inventaire de la panoplie des mesures destinées au traitement social et ne pas préconiser par voie législative ou réglementaire, dans un cadre partenarial entre vous et nous, un rééquilibrage entre traitement social et traitement économique ?

Le conseil régional de la Réunion réclame l'allègement des charges sociales des entreprises pour lancer certains secteurs nouveaux tels les services, la maintenance et - ce n'est peut-être pas le cas aux Antilles - le tourisme. Pourquoi ne pas laisser à un comité départemental de l'insertion, de la formation et de l'emploi - c'est ce que je propose - le soin de gérer une aide globalisée ? Il ne s'agit pas d'y consacrer les 10 millions de recettes d'octroi de mer parce que je ne veux pas qu'on me reproche de refuser de le financer ainsi, mais de puiser dans la poche de l'Etat pour créer un autre fonds. Avec 10 millions, monsieur le ministre, vous ne traiterez pas de façon économique le chômage ! En revanche, avec les 800 millions consacrés aux CES à la Réunion, nous changeons la capacité de travail de ce fonds. Voilà une proposition réaliste et qui mérite d'être étudiée, monsieur le ministre. Chacun prendra alors ses responsabilités.

Mais allez-vous me dire, y a-t-il un exemple de réussite ? Oui, monsieur le ministre, il y en a un. J'étais de ceux qui, contre vents et marées, ont défendu la ligne budgétaire unique. Force est de reconnaître que cette ligne a bien évolué même si, en fonction des besoins on peut dire qu'elle n'a pas assez évolué, mais nous sommes là pour réclamer et, nous connaissons bien, les uns et les autres, nos limites. Convenez néanmoins avec moi, monsieur le ministre, que la ligne budgétaire unique sur le logement a constitué un outil efficace et adapté pour mettre en place une aide à la pierre complétée par l'allocation logement et, dernièrement, par le bouclage de l'allocation logement. Et si aujourd'hui à la Réunion on ne construit toujours pas assez de logements sociaux - 6 000 au lieu de 7 200 - au moins ils sont de qualité. A la Réunion, et dans les DOM d'une manière générale, l'équilibre de la société repose sur le binôme logement-développement économique. Nous avons obtenu une ligne budgétaire unique pour le logement. L'article 16 du projet prévoit la création du fonds régional pour les entreprises et pour l'emploi. Je souhaite, monsieur le ministre, que sa dotation soit fonction des mesures qui sont appliquées dans les DOM où qui le seront dans le cadre du PAQUE. Vous le savez, un représentant du ministère du travail doit se rendre à la Réunion ce mois-ci afin de faire l'inventaire des mesures qui seront mises en œuvre. Il ne faut pas agir de façon dispersée et inadaptée. Travaillons efficacement !

Je conclurai en empruntant à René Chaboud ou à Laurent Cabrol, - vous choisirez le présentateur que vous préférez - le langage de la météo.

A l'annonce de ce texte, monsieur le ministre, il y a eu, dans chaque département d'outre-mer, des alertes de cyclones politiques violents. Mais, grâce à la diplomatie qui vous caractérise, vous avez engagé, avec tous les partenaires, une longue concertation et vous avez su combler les masses d'air chaudes qui provenaient de la région, des communes, des entreprises. Nous sommes, aujourd'hui, en situation de non-alerte.

Néanmoins - ne soyez pas trop satisfait ! - il reste des masses nuageuses. Certaines, si elles n'étaient pas dissipées par nos amendements, pourraient éroder les mécanismes de ce texte astucieux. D'autres sont concentrées sur l'article 2 relatif aux exonérations pour les matières premières. A l'article 3, qui ouvre la possibilité d'un assujettissement sur option, nous proposerons d'amener à 2 millions la limite du chiffre d'affaires, à titre de compromis, pour permettre à un certain nombre d'entreprises de réclamer l'assujettissement si elles estiment que c'est une nécessité.

Paradoxalement, au début de la discussion des amendements à l'article 6, nous allons probablement trouver que le mécanisme est bon et que la règle du butoir a sa raison d'être et ne saurait donc être supprimée. En effet, si le conseil régional estime que l'importation de matières premières entrant dans la production locale de tel ou tel produit n'a plus à être exonérée, parce que cette matière première n'est plus en concurrence avec la production locale, il est inutile de taxer d'abord pour restituer ensuite. Autant exonérer la matière première en question dès le départ.

A l'article 10 - sur lequel pèsent également des masses nuageuses orageuses ! - nous souhaiterions faire en sorte que les taux majorés qui s'appliquent aux alcools aient, comme le recommande le Conseil d'Etat, une période et un terme, mais le terme le plus long, c'est-à-dire dix ans. Il n'y a pas de raison d'exonérer ces produits.

Nous voudrions aussi que le Gouvernement adopte une position ferme sur la clause de sauvegarde, parce que nos économies sont fragiles, et maintienne le *statu quo* en ce qui concerne le prélèvement de l'Etat pour frais d'assiette.

Enfin, deux autres articles sont très importants, ceux qui concernent l'indice de progression de la dotation globale garantie pour les communes, d'une part, et qui précise le contenu ainsi que l'affectation du fonds, d'autre part.

Tel est, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'état d'esprit dans lequel nous avons abordé ce texte. Il importe de bien montrer la contradiction qui existe entre l'assimilation sur le plan intérieur et l'intégration adaptée sur le plan européen et la nécessité qui en résulte d'un vaste chantier franco-français et communautaire d'intégration adaptée. Il est nécessaire également de créer un fonds - un vrai fonds ! - pour le développement, l'insertion, la formation et l'emploi. Il est clair, monsieur le ministre, que de la position du Gouvernement dépendra que le soleil qui se lèvera demain matin sur nos départements d'outre-mer soit celui de Waterloo ou celui d'Austerlitz. *(Applaudissements sur les bancs des groupes de l'union centriste, Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)*

Suspension et reprise de la séance

M. le président. Mes chers collègues, je vais suspendre la séance pendant quelques minutes. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures vingt-cinq, est reprise à dix-sept heures trente-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. Ernest Moutoussamy.

M. Ernest Moutoussamy. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'octroi de mer, un droit plus que séculaire, chargé d'histoire, constituant la spécificité administrative et fiscale la plus ancienne et la plus importante des départements d'outre-mer, a été mis en cause par la décision n° 89/688/CEE du 22 décembre 1989 du Conseil des communautés européennes.

Selon cette décision, le régime de l'octroi de mer actuellement en vigueur doit être appliqué indistinctement aux produits importés et aux produits obtenus dans nos régions. Le projet de loi qui nous est soumis a pour objectif de répondre à cet impératif - j'allais dire à ce diktat - de Bruxelles afin que la libre circulation des biens et des marchandises soit assurée conformément aux principes de l'Acte unique européen.

Il nous inclut d'autorité dans le territoire douanier européen, en adaptant le dispositif traditionnel de l'octroi de mer, non pas à nos réalités et à nos intérêts, mais aux exigences du grand marché !

Nous avons là une illustration de l'attitude de l'Europe libérale et nous mesurons combien sera grande la difficulté de faire reconnaître nos différences.

En fait, la seule liberté autorisée, c'est-à-dire l'exonération, est une liberté surveillée qui ne dépassera pas dix ans et qui sera soumise à la censure de la commission. A qui fera-t-on croire que l'on pourra réussir en dix ans le développement économique ? A qui fera-t-on croire que les positions que prendra la commission sur le régime des exonérations seront conformes exclusivement aux intérêts de nos régions ?

Quand on connaît les incertitudes qui pèsent sur l'avenir de la banane, quand on sait ce qu'est devenue la définition française du rhum, nous ne pouvons qu'être inquiets.

Il est vrai que le conseil régional de la Guadeloupe peut frapper par exemple le tabac manufacturé d'un taux de 30 p. 100. Mais puisque les produits relevant de catégories identiques doivent être soumis au même taux, que deviendra la future production de tabac de la SICA de Saint-François ?

Sans abuser des confusions soigneusement entretenues dans le texte, nous avons là une preuve que la taxe ne pourra plus jouer le rôle de protection des productions locales et, en l'espèce, ou bien le tabac produit en Guadeloupe sera taxé au même titre que le tabac importé ou alors l'un et l'autre ne le seront pas. Dans les deux cas, je suis fermement convaincu que c'est la production locale qui trinquera ! De toute évidence, il y a contradiction entre une politique d'harmonisation des taux et une politique de protection des productions locales par des taux sélectifs.

S'agissant particulièrement de l'agriculture, on ne peut pas dire que le projet de loi est favorable à son développement. Bien au contraire, à l'heure où des efforts non négligeables sont déployés pour structurer le monde agricole, en coopératives et en groupements de producteurs, l'application de l'octroi de mer à la production, avec ou sans seuil, est un coup terrible porté à l'organisation de ce secteur, à la diversification des cultures, à l'autosuffisance alimentaire et, par conséquent, au développement économique.

Que deviendront tous les projets de production de raisins de table, d'ignames, de cultures florales, de relance de la production de lait, notamment à Beaufort ?

Dans l'article 1^{er}, il est bien précisé que les opérations agricoles sont concernées. Dans l'exposé des motifs, il est écrit : « En revanche, l'octroi de mer s'appliquera aux productions agricoles que la décision communautaire ne permet pas d'écarter du champ d'application de la taxe ». Permettez-moi donc de penser que la vigilance de la Commission européenne sera sans faiblesse au regard des exonérations !

L'on comprend ainsi la crainte des agriculteurs, notamment du syndicat des producteurs de melon à l'exportation, qui écrit : « La production de melon déjà pénalisée par les charges de structures importantes et ne bénéficiant pas des règles de soutien du prix de garantie minimum communautaire ne peut supporter une charge nouvelle ».

De leur côté, les moyennes et petites industries des Antilles Guyane poussent un cri d'alarme. « L'économie des DOM est menacée. Aidez-nous à sauver les entreprises dominiennes de mort certaine », écrivent les responsables, et ils poursuivent ainsi : « Le projet de loi garantit la conformité de la taxe avec les textes européens, mais ne garantit pas la sauvegarde du tissu productif des DOM ».

Le rapport de l'inspecteur général des finances, M. Thill, estimait que les deux tiers des industries des DOM avaient besoin de la protection de l'octroi de mer. Il émettait des réserves sur les schémas frappant indistinctement l'importation et la production locale et il préconisait une politique d'accompagnement de la réforme de l'octroi de mer. N'oublions pas non plus que les assemblées locales de Guadeloupe ne se sont pas prononcées en faveur du projet de loi.

Quand on ajoute qu'aucune organisation politique n'a formulé un soutien sans réserve au projet de réforme, l'on se rend compte que le texte interpelle fortement. C'est d'ailleurs ce constat de rejet qui avait poussé les élus et les socioprofessionnels à rédiger une contre-proposition de loi. Faute de temps, ils ont dû y renoncer.

En définitive, l'accouchement de ce projet de réforme est difficile. Si les différentes moutures ont permis d'améliorer sensiblement le texte initial, le projet qui nous est soumis demeure toujours complexe, ambigu et imprécis. Il suffit de voir les positions différentes adoptées par les deux commissions saisies sur certaines dispositions !

En dépit des déclarations de bonnes intentions, il sera une source de dérive inflationniste. En termes d'adaptation, ce n'est pas une réussite. On n'y trouve pas la volonté de rattraper le retard économique des DOM. L'absence d'un traitement spécifique permanent de nos handicaps naturels et structurels laisse penser que l'exploitation positive des investissements au titre des différents fonds européens a peu de chance de réussir.

Le texte ne crée pas les conditions de l'organisation du marché unique des Antilles-Guyane, souhaité par l'ensemble des opérateurs économiques. Il ne prend pas suffisamment en compte la nécessité de protéger nos économies fragiles.

Il va engendrer une complication administrative pour les producteurs et il transfère à la Communauté un contrôle de légalité sur un acte d'une collectivité locale. C'est là une atteinte aux pouvoirs de la région et à la décentralisation !

S'agissant des collectivités locales, si la source de recettes pour les communes est maintenue, la dotation globale garantie, par ses modalités d'application, constitue un dispositif de ralentissement de l'évolution de cette catégorie de recettes, en net décalage par rapport à l'évolution des dépenses de fonctionnement des communes et à l'évolution globale de la masse des recettes.

Les maires des départements d'outre-mer confrontés particulièrement aux dépenses supplémentaires engendrées par la mise en application de la rémunération légale pour le personnel communal, par la disparition du FASSO, ne peuvent admettre une répartition du produit de l'octroi de mer qui pénalise leur budget. Or c'est le cas : car, si l'on avait appliqué ce système aux trois dernières années, il y aurait une perte de recettes de près de 70 millions de francs pour les communes de la Guadeloupe en raison de la différence entre l'augmentation réelle des recettes d'une année à l'autre et l'augmentation générée par l'indice.

J'insiste donc pour que la totalité des ressources de l'octroi de mer aille aux communes, d'une part à leur section de fonctionnement par la dotation globale garantie et, d'autre part, au fonds régional d'aide à l'aménagement et au développement des communes dont nous préconisons la création à la place d'un fonds régional pour les entreprises et l'emploi.

Nous sommes confortés dans cette position par l'appréciation de la fédération des entreprises d'outre-mer qui considère que le fonds régional, s'il doit intervenir, ne doit pas être un outil, même indirect, d'intervention dans les affaires commerciales. La FEDOM suggère que ce fonds régional soit affecté à la constitution de zones industrielles, à l'aménagement de ports et d'aéroports. Tel est le sens de l'un des amendements que nous proposons.

En conclusion, figer l'octroi de mer comme le prévoit le texte, c'est atténuer son efficacité en tant qu'instrument de protection, d'autonomie, de démocratie et de développement des communes.

Il eût été tellement plus simple, plus rationnel et plus efficace de permettre à nos régions de régler leurs rapports avec la CEE selon un schéma de coopération dans un cadre institutionnel et juridique spécifique, mais il y a cette volonté hégémonique d'utiliser les départements d'outre-mer comme porte-avions, comme porte-conteneurs de l'Europe et comme bases de pénétration par les entreprises multinationales des zones géographiques environnantes.

L'approche de la question de l'octroi de mer par la Commission révèle la contradiction des deux logiques économiques en présence : d'une part, l'intérêt de l'Europe pour les départements d'outre-mer, qui coïncide avec les exigences du grand marché européen, d'autre part, notre intérêt, qui, dans toute réforme, dans toute adaptation et, aujourd'hui, dans la réforme de l'octroi de mer, s'inscrit dans un plan global de développement régional où l'on aura défini au préalable les objectifs économiques et sociaux à atteindre dans le respect de notre identité et de nos spécificités. Une telle politique ne peut se décréter ni par directives de la Commission, ni par arrêts de la Cour de justice des communautés européennes. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

M. le président. La parole est à M. Elie Hoarau.

M. Elie Hoarau. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, Bruxelles nous presse de mettre en application au 1^{er} janvier 1993 une réforme de l'octroi de mer. Cette réforme pose bien des problèmes et la précipitation relative du Gouvernement pour concrétiser cette volonté ne nous permet pas de disposer de toutes les réponses souhaitables.

J'évoquerai ici quelques-uns de ces problèmes sans réponse.

D'abord, la réforme aboutit à supprimer une compétence spécifique aux DOM qui, avec cette taxe, disposaient d'un moyen de protéger les productions locales face aux importations. Les exonérations jusqu'alors décidées localement par le conseil régional échapperont désormais à la seule compétence de cette instance et devront être agréées par les instances communautaires.

Ce retrait de compétences est dommageable et, à la limite, frustrant surtout au moment où l'on parle de plus en plus du respect des spécificités des DOM. De plus, le problème de la protection de nos productions reste entier et il est même aggravé par le présent texte de loi.

Ensuite, cette réforme précède la réorganisation fiscale qui doit avoir lieu au sein de la CEE. Quelle sera l'articulation du nouvel octroi de mer avec l'harmonisation des TVA en Europe ? Nous allons décider d'une réforme alors même qu'aucune étude de fond n'a été engagée sur la fiscalité dans les DOM !

L'octroi de mer comme source de financement des budgets communaux est aujourd'hui, à ma connaissance, le seul impôt communal indirect subsistant dans le système fiscal français. Il représente à lui seul plus du tiers des recettes totales des communes des DOM. Il vient compenser l'important déficit de recettes fiscales de ces collectivités locales, déficit qui s'explique essentiellement par la faiblesse du potentiel fiscal.

L'octroi de mer supplée aussi une DGF qui est versée suivant une répartition qui pénalise les DOM. Dans un document daté d'octobre 1989, l'Observatoire départemental de la Réunion note que la DGF est plus forte en métropole que dans les DOM : 1 109 francs par habitant en métropole contre 868 francs dans un DOM.

Nous arrivons donc, monsieur le ministre, à l'aberration suivante : en dépit d'un potentiel fiscal bien plus faible qu'en métropole, la population des DOM connaît une pression fiscale locale relativement forte. Elle était de 2 156 francs par habitant en 1988 à La Réunion contre 2 463 francs dans les communes de plus de 10 000 habitants, Paris compris, en métropole.

Au-delà de la question de la fiscalité locale, un autre problème se pose à nous : comment les communes des DOM peuvent-elles faire face à leur retard structurel en matière d'équipement ? Il nous apparaît anormal et profondément injuste que les consommateurs de nos régions soient indistinctement sollicités pour alimenter les budgets communaux et qu'ils compensent ainsi, souvent à la place de l'Etat, un déficit de leurs recettes. L'augmentation sensible de la population dans les années à venir va générer une aggravation du retard en équipement. Il nous faut donc dès maintenant réfléchir à des solutions !

Les communes des DOM s'efforcent d'augmenter leurs recettes fiscales soit en accroissant leur potentiel fiscal par une politique dynamique de développement, soit en faisant jouer la solidarité par l'introduction de mécanismes de péréquation des impôts locaux, mais toujours à partir d'une politique de développement.

Cet effort des communes devra être complété par un effort accru de l'Etat. Une révision des règles de répartition de la DGF s'impose, tandis que l'attribution d'une dotation spécifique, fondée sur le même principe que celui des dotations aux villes nouvelles en métropole est à discuter.

L'Etat doit prendre en compte le retard structurel dont souffrent les communes dominiennes en matière d'équipement. C'est le seul moyen de mettre communes des DOM et communes de métropole sur un pied d'égalité. C'est aussi un moyen d'examiner la question de l'octroi de mer sous un autre angle.

L'octroi de mer devenant une question de recettes fiscales, se pose donc le problème de la protection de notre production. Le principe des exonérations retenu dans la réforme ainsi que la création du fonds régional nous semblent être des avantages bien relatifs par rapport, par exemple, à une compensation du handicap de distance qui, elle, serait un avantage décisif.

Le problème de la production locale, de son développement doit donc être abordé dans sa dimension globale.

Il doit l'être notamment dans le cadre de notre relation avec la CEE. Même avec un sursis de dix ans comme le prévoit la réforme, est-il raisonnable de penser que notre économie puisse s'intégrer sans dommage au marché unique

européen ? N'est-il pas temps de définir une nouvelle approche de nos relations avec la CEE et d'obtenir d'elle plus de garanties qu'aujourd'hui ?

Enfin, monsieur le ministre, vous savez qu'est organisée actuellement à la Réunion une vaste concertation pour définir un plan de développement. On peut se féliciter, à cet égard, de l'adhésion très forte des socio-professionnels à cette démarche, ainsi que de la multiplication de réflexions fort intéressantes, qui mettent toutes la question du développement, et surtout de la création d'emplois, au centre des débats.

Malheureusement, bien que la question de la fiscalité soit un élément important pour le développement, le projet de réforme que nous examinons aujourd'hui ne pourra pas bénéficier de tous les apports de ce débat. A l'évidence, nous ne pourrions donc pas faire l'économie d'un débat plus large, plus vaste sur l'octroi de mer.

L'examen du projet de réforme qui nous est proposé doit être restitué dans cette perspective. Je souscris donc, monsieur le ministre, à la discussion qui s'engage, j'y participerai même, mais je souhaite que la question de l'octroi de mer soit réexaminée de façon plus approfondie et non plus seulement sous l'angle de son adaptation à la réglementation européenne. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Lise.

M. Claude Lise. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, la taxe dont il est question dans le projet de loi que nous examinons porte un nom, « octroi de mer », qui pourrait laisser croire qu'il sera question ici de patrimoine culturel bien plus que de fiscalité et d'économie !

Et pourtant, loin de constituer une encombrante vieilleries, vestige de l'époque coloniale, cette taxe joue dans les départements d'outre-mer - on l'a dit et répété ici - un rôle extrêmement important puisque c'est à la fois une ressource indispensable à l'équilibre des budgets communaux et un instrument précieux de politique économique à la disposition des élus régionaux, d'où l'émoi des acteurs économiques, sociaux et politiques dès que l'on a commencé à évoquer la nécessité d'en modifier le régime afin de satisfaire aux règles du grand marché.

En effet, pour les instances communautaires, l'octroi de mer est une taxe d'effet équivalent à un droit de douane.

Cette conception est certainement discutable. Elle a d'ailleurs fait l'objet de discussions - passionnantes, on s'en doute - entre spécialistes. Mais là n'est pas le vrai problème. Dans un tel domaine, ce qui compte, nous le savons tous, plus que l'exégèse des textes, c'est la volonté politique.

Cette réflexion vaut pour tous ceux qui ont eu en charge le dossier de l'octroi de mer, mais évidemment en tout premier lieu pour ceux qui l'ont eu au moment de la signature du traité de Rome.

Si le gouvernement de l'époque s'était sérieusement préoccupé de faire reconnaître à ses partenaires l'importance de la spécificité des DOM et la gravité de leurs handicaps structurels, il aurait obtenu à coup sûr une rédaction plus précise et plus avantageuse de l'article 227. Les conditions de négociation n'étaient certainement pas ce qu'elles sont aujourd'hui...

Cet article 227, parce qu'il prévoit de façon on ne peut plus vague, dans son paragraphe 2, alinéa 3, que les institutions de la Communauté veilleront, dans le cadre des procédures prévues par le traité et notamment de l'article 226, à permettre le développement économique et social de ces régions, est devenu, faute de mieux, l'unique bouée de sauvetage à laquelle ont dû se raccrocher toutes les décisions allant dans le sens de la défense de nos intérêts, qu'il s'agisse de celles de la Commission, comme le POSEIDON, ou de celles de la Cour de justice des communautés, comme l'arrêt Hansen.

Ces décisions reconnaissent toutes la nécessité de tenir compte de la situation particulière des DOM, mais il ne s'agit que de décisions qui, pour intéressantes qu'elles soient, n'offrent pas de garanties suffisantes puisqu'elles peuvent être annulées par d'autres décisions.

C'est pourquoi nous avons été quelques-uns à estimer qu'il fallait saisir l'opportunité offerte par la négociation engagée à Maastricht pour tenter d'obtenir une autre rédaction de l'ar-

ticle 227, ou qu'au moins les dispositions essentielles contenues dans les considérants du POSEIDON soient reprises dans des annexes au futur traité.

Une démarche solennelle a été effectuée en ce sens auprès du chef de l'Etat par le groupe interparlementaire des DOM, le 29 novembre 1991.

Cette démarche n'a pas été vaine puisqu'une déclaration annexée au traité de Maastricht, et signée - il faut le souligner - par les représentants des douze Etats membres, stipule qu'il est possible d'adopter des mesures spécifiques en faveur des DOM « dans la mesure et aussi longtemps qu'il existe un besoin objectif de prendre de telles mesures en vue d'un développement économique et social de ces régions ».

Il est précisé que ces mesures doivent viser non simplement l'achèvement du marché intérieur, mais également la reconnaissance des réalités régionales.

Tout ce qu'il faut, on le voit, pour donner un fondement plus solide à notre position sur l'octroi de mer !

Je reconnais bien volontiers que le traité n'est pas encore appliqué et que sa ratification pose problème ici et là. J'admets sans difficulté que tel ou tel point de la rédaction du texte peut être discuté ou critiqué. Je regrette enfin, comme nombre de collègues, qu'il ne s'agisse que d'une déclaration annexée, et non d'un article du traité - c'eût été évidemment l'idéal -, ni même d'un protocole annexé.

Mais enfin - reconnaissons-le honnêtement - quel progrès par rapport à 1957 ! Car, à défaut d'une autre formulation de l'article 227, on aurait pu alors faire au moins ce que l'on vient de faire aujourd'hui. Mais il faut se rendre à l'évidence : le Gouvernement de l'époque, assez peu soucieux de la défense des spécificités régionales, et d'ailleurs plus préoccupé par la situation en Algérie que par celle des DOM, n'a guère cherché à peser, comme il aurait dû le faire, dans les négociations. Plus grave, il a préféré, au lieu de cela, s'appliquer à rassurer les futures victimes de son imprévoyance et de sa négligence, n'hésitant pas pour cela à se faire dispensateur de rêves.

C'est l'époque où l'on a commencé à faire miroiter l'attrait pour nos productions d'un marché gigantesque. Il s'agissait alors de 170 millions de consommateurs ! Et je dois tristement constater que nombreux étaient, en ce temps-là, chez nous les amateurs de rêves !

J'ai lu le compte rendu du débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale sur la ratification du traité de Rome. C'est édifiant ! Une seule voix s'est élevée, au sein de la représentation des DOM, pour faire une analyse saine et objective de la situation et mettre en garde contre un certain nombre de dangers, dont, malheureusement, avec le temps, la réalité n'a cessé de se révéler. Cette voix, véritablement prophétique, c'est celle d'Aimé Césaire.

Après avoir déploré, tout comme il le fait aujourd'hui, que l'outre-mer n'ait pas été préalablement consultée et que l'on n'ait pas jugé bon de la représenter dans les organismes directeurs du Marché commun, il en vient rapidement au problème de l'octroi de mer qu'il pose très clairement : « Je me demande même, dit-il, dans quelle mesure les départements d'outre-mer pourront, aux termes du traité, maintenir cette taxe fiscale qui s'appelle l'octroi de mer et qui, présentement, constitue l'essentiel des ressources de nos collectivités locales. » Et, un peu plus loin, il déclare : « Sans protection douanière qui assure des perspectives à une industrialisation, n'est-ce pas condamner les Antilles à conserver une économie arriérée, dans le temps même où, dans les territoires voisins, anglais ou américains, tous les efforts convergent vers une industrialisation toujours plus rapide ? »

« J'ai bien peur, ajoute-t-il, qu'inclure les Antilles dans le Marché commun sans garanties précises et sans conditions particulières ne signifie les condamner, dans un monde antillais en plein développement, à végéter comme d'éternels pays agricoles sans ressources et sans avenir. »

Puis, Césaire dénonce ce qu'il appelle « l'appât qui nous est tendu ». Il s'agit, bien entendu, des 170 millions de consommateurs.

Et si j'en avais le temps, je vous citerais quelques-unes des thèses officielles du moment qu'il se donne consciencieusement la peine de réfuter et qui, aujourd'hui, seraient dignes de figurer dans un sottisier, comme, par exemple, la prévision selon laquelle nos échanges bananiers avec l'Allemagne fédérale seraient multipliés par 29 !

Enfin, avec une clairvoyance que bien peu soupçonnent à ce moment-là, il annonce, on a presque envie de dire tranquillement, face à des politiques et à des technocrates bardés de certitudes - certitudes dont l'histoire ne fera pas grand cas -, ce qu'il adviendra de notre sucre, de notre banane, de notre rhum.

Il faudrait, en fait, tout lire de cette intervention. Je suis sûr que cela ferait réfléchir plus d'un. A commencer par certains qui, aujourd'hui, s'arrogent le droit des procureurs, oubliant qu'ils sont en fait les héritiers politiques de ceux qui n'ont rien fait et rien dit, et que, sur les problèmes que pose l'Europe à nos économies fragiles, ils n'ont pas toujours affiché les positions qu'ils défendent aujourd'hui avec un zèle de nouveaux convertis !

Mais que l'on ne se méprenne pas sur les raisons qui m'ont poussé à insister sur ce qui s'est passé en 1957 ! Ce n'est en aucune façon pour le plaisir de jeter la pierre aux uns et, par opposition, de mettre en valeur le comportement des autres. C'est essentiellement pour appeler l'attention sur ce qu'il en coûte de se laisser rassurer à bon compte sur l'avenir plutôt que de le regarder en face pour l'affronter. Et, s'agissant plus particulièrement du sujet qui nous préoccupe aujourd'hui, c'est pour plaider en faveur de la vigilance et contre la tentation que peuvent avoir certains de lâcher la proie pour l'ombre.

Hier, on se laissait un peu facilement griser par la perspective de 170 millions de consommateurs. Aujourd'hui, on paraît assez circonspect quand on en évoque le chiffre de 320 millions.

Mais un mirage en chasse un autre : la tentation, désormais, c'est sans doute de trop attendre des fonds structurels. Loin de moi la pensée d'en minimiser l'importance ! Je me bats au contraire pour que nos départements les utilisent davantage et mieux. Mais ne tombons pas dans l'illusion qui a fait croire longtemps que l'augmentation régulière des transferts publics finirait bien par amorcer un véritable développement des DOM ! Et ne sous-estimons pas le rôle que doivent jouer les élus locaux, à côté des acteurs économiques et sociaux bien entendu, et l'importance pour eux de disposer de moyens et d'instruments leur permettant de jouer le plus efficacement possible ce rôle !

L'octroi de mer est, à cet égard, un instrument irremplaçable. Même les instances communautaires ont fini par l'admettre. Au terme, il faut le dire, d'un long et difficile combat, auquel ont pris part les présidents de région, les parlementaires et quelques ministres parmi lesquels notre ministre des départements d'outre-mer, M. Louis Le Penec, s'est, il faut le reconnaître, tout particulièrement distingué.

Mais Bruxelles, apparemment plus préoccupé d'harmonisation que de respect des réalités régionales, n'a accepté de pérenniser qu'un octroi de mer sous haute surveillance et assorti de nombreuses contraintes.

Dans ces conditions, pourquoi vouloir ajouter de nouvelles contraintes, qui portent atteinte aussi bien à l'instrument de politique économique qu'à la ressource communale ? C'est la question que je suis obligé de poser à la lecture du projet de loi qui nous est présenté.

Certes, les réunions de concertation qui ont eu lieu depuis une quinzaine de jours ont permis de relativiser certaines inquiétudes, voire de réviser certains points de vue.

Mais je persiste à adresser quatre grandes critiques à ce texte.

La première concerne l'existence de dispositions faisant obstacle à la mise en place d'un grand marché Antilles-Guyane.

Le prétexte avancé est l'existence de handicaps spécifiques frappant les productions guyanaises.

Ces handicaps sont incontestables. Ce qui, en revanche, l'est beaucoup moins, c'est la solution retenue !

Quelles seraient les conséquences de la suppression de l'actuelle « barrière d'octroi de mer » érigée à l'entrée de la Guyane ? Naturellement une perte de recettes pour le conseil régional de la Guyane. Elle serait, en réalité, minime puisqu'en 1991 les importations des deux îles antillaises n'ont représenté que 1,56 p. 100 des importations guyanaises.

Elle pourrait être compensée grâce à la mise en place d'un fonds interrégional de compensation, fonds qui serait d'ailleurs en mesure d'apporter une utile contribution à la coordination des politiques de développement des trois régions.

Une perte plus importante résulterait certainement d'une harmonisation des taux entre les trois départements français des Antilles. Elle pourrait, elle, être compensée par l'élargissement de l'assiette taxable en Guyane. Il suffirait, pour cela, de modérer les avantages consentis à la plupart des activités, d'intérêt national ou européen, implantées à Kourou.

Enfin, les producteurs guyanais pourraient considérer que, dans le marché Antilles-Guyane, leurs productions sont désavantagées, toujours du fait de certains handicaps spécifiques. Le problème est réel, mais peut, lui aussi, trouver d'autres solutions que la simple protection tarifaire, des solutions fondées sur une organisation des transports dans la région Antilles-Guyane et aboutissant à réduire les surcoûts de fret pénalisant actuellement la Guyane, et également sur l'intervention du fonds interrégional de compensation.

Je conçois parfaitement que cela ne puisse se faire tout de suite. Mais je ne peux pas me rallier à une position consistant à figer définitivement une situation totalement anormale. Elle pénalise déjà et pénalisera de plus en plus les producteurs antillais. Des producteurs qui constatent, non sans amertume, qu'on leur ferme définitivement le marché guyanais, après leur avoir fermé successivement le marché des ACP, par les accords de Lomé, et le marché américain à cause du refus de la France d'accepter que les DFA soient éligibles au *Caribbean basin initiative*.

Cela dit, je ne suis pas sûr que, à long terme, les Guyanais eux-mêmes ne soient pas victimes de ce système anti-économique et assez curieusement contraire aux principes au nom desquels ou nous impose l'actuelle réforme de l'octroi de mer.

La deuxième critique que j'estime devoir émettre concerne les atteintes qui me paraissent portées à l'esprit de la décentralisation.

Plusieurs dispositions limitent, en effet, la marge d'appréciation et d'action des élus régionaux, sans même que l'on puisse prétendre qu'elles résultent d'obligations imposées par Bruxelles.

Il en va ainsi des conditions d'assujettissement, de la limitation du nombre de taux, ou bien encore des modalités très rigides d'affectation du fonds régional.

La troisième critique porte sur les critères retenus pour calculer la progression de la dotation globale à répartir entre les communes.

Leur choix paraît traduire une méconnaissance de la situation réelle de nos communes, des contraintes spécifiques qu'elles supportent dans des régions encore largement déficitaires en équipements structurants et où les taux de chômage s'échelonnent entre 31 et 37 p. 100.

D'où l'inquiétude des maires, qui se manifeste non seulement par la rédaction de motions, mais aussi, depuis quelque temps, par une hésitation à investir, qui risque d'être préjudiciable à certains équipements et à l'emploi !

Il faut bien se rendre compte que, dans les cinq dernières années, les recettes d'octroi de mer ont progressé en moyenne de 8,34 p. 100 dans l'ensemble des quatre DOM - 9,56 p. 100 en Martinique - alors que ce qui est proposé ne permet d'espérer qu'une hausse de 3,96 p. 100.

Je tiens à souligner avec force, comme je l'ai fait dans toutes les réunions auxquelles j'ai participé, qu'il s'agit là d'une question particulièrement sensible, sur laquelle les élus locaux et nationaux sont très fortement mobilisés.

Il est donc indispensable d'adopter un mode de calcul plus favorable, prenant en compte par exemple la totalité du PIB au lieu des deux tiers.

La quatrième critique, enfin, concerne la conception du fonds régional.

J'ai, en effet, du mal à comprendre - j'y ai déjà fait allusion - qu'en pleine ère de décentralisation l'on puisse encore dicter aux élus locaux des règles aussi rigides, applicables en tout temps et en tout lieu, et de surcroît en matière d'intervention économique !

Mais ce qui me choque encore plus, c'est que l'on décide d'imposer aux collectivités régionales de se substituer à l'Etat dans un domaine qui est manifestement de sa compétence, à savoir l'allégement des charges sociales des entreprises.

Ce transfert de compétence m'apparaît d'autant plus inquiétant que les moyens pour y faire face seront de toute évidence insuffisants, probablement pendant assez longtemps.

Les régions en seront donc réduites à faire du saupoudrage, et se retrouveront vite en butte à des critiques et à des pressions de plus en plus fortes en vue d'abonder un fonds qui, je le crains, aura toujours le plus grand mal à justifier son nom.

Je crois donc, pour ma part, beaucoup plus raisonnable d'utiliser ce fonds, d'une part, à compléter les interventions des collectivités régionales en matière économique et, d'autre part, à financer les investissements structurants réalisés par les communes, notamment celles qui bénéficient des aides du FEDER, investissements qui, ne l'oublions pas, sont souvent un préalable à la création d'entreprises.

Telles sont les principales critiques que j'estime devoir adresser à ce texte et qui sont à la base de propositions sur lesquelles je ne me suis pas attardé puisqu'elles font l'objet de différents amendements que j'ai signés ou cosignés.

Ce que je souhaite en terminant - et j'ai le sentiment, après avoir entendu les deux ministres, que mon souhait ne demeurera pas sans écho -, c'est que, tenant compte des leçons d'un passé que je n'ai rappelé que pour nous inciter à ne pas le revivre, et nous référant à la volonté de la Communauté européenne, constamment réaffirmée, au moins dans les textes, de respecter les spécificités des DOM et d'aider à promouvoir leur développement en prenant en compte l'importance de leurs handicaps structurels, nous ayons tous ici à cœur de trouver les solutions qui préservent l'avenir au lieu de l'hypothéquer. *(Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et communiste.)*

M. le président. La parole est à M. Léon Bertrand.

M. le ministre du budget. Voilà quelqu'un qui n'avait pas préjugé le sort de la question préalable ! *(Sourires.)*

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Heureusement qu'on ne l'a pas votée !

M. Léon Bertrand. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je tiens à dire à M. le ministre du budget que les propos qu'il a tenus tout à l'heure étaient tout à fait disproportionnés par rapport aux miens...

M. le ministre du budget. Vous m'avez traité de « bourreau » ! *(Rires.)*

M. Léon Bertrand. ... quand il a parlé de « député du bain ».

Je lui rappelle que, depuis 1946, le bain n'existe plus. Quoique petit-fils de bagnard - et fier de l'être -, je suis le député de la deuxième circonscription de Guyane.

M. le ministre du budget. Cela, c'est sûr ! Mais je ne suis pas un bourreau non plus ! *(Sourires.)* Disons que c'est « un à un » !

M. Léon Bertrand. Ainsi que je l'annonçais dans ma question préalable, je souhaite aborder dans le détail les raisons essentielles qui rendent inacceptable l'application de ce projet de loi dans nos régions d'outre-mer, particulièrement en Guyane.

En effet, le retard structurel de notre développement économique et la situation financière critique actuelle de nos collectivités ne nous permettront jamais de supporter le nouveau choc qu'engendrera à coup sûr la perte substantielle de ressources résultant de la mise en œuvre des dispositions de ce nouvel octroi de mer, et l'accroissement des charges pour nos entreprises, qui, moins compétitives, vont perdre des parts de marché et augmenter encore leur écart avec les pays ACP environnants.

Dans l'exposé des motifs de votre projet de loi, je lis : « Le projet de loi tient compte des obligations communautaires et des impératifs de gestion locale. »

« Impératifs de gestion locale » ? Monsieur le ministre, je ne vois là nulle allusion aux préoccupations principales pour la défense desquelles nos populations nous ont élus, c'est-à-dire le développement économique, social et culturel de nos régions.

Vos motivations, en ce sens, sont restées froidement techniques et ne respectent même pas nos spécificités reconnues pourtant dans le paragraphe 2 de l'article 227 du traité de Rome et confirmé le 7 février dernier dans l'annexe du traité de Maastricht.

L'écart de développement entre régions riches et régions pauvres va encore se creuser davantage, et nous risquons d'assister, à très court terme, au phénomène inverse de la cohésion économique que nous recherchons, c'est-à-dire le morcellement de l'espace communautaire provoqué par le « mal-développement » de ces régions ultra-périphériques.

Prenons quelques exemples précis. Les impératifs de gestion dont vous parlez vont se traduire, chez nous, par une perte d'au moins 10 p. 100 pour les collectivités, notamment en Guyane. Vous prévoyez, en effet, de calquer la croissance de l'octroi de mer sur celle de la DGF, dont le taux est largement inférieur, environ 3,6 p. 100, comparé à celui de 15 p. 100 qui a caractérisé l'évolution annuelle des recettes de l'octroi de mer ces dernières années.

Pour la seule petite commune de Saint-Laurent-du-Maroni, dont je suis le maire, c'est environ 3 millions de francs en moins, ce qui représente une école en moins, alors qu'il faudrait en construire au moins une par an.

Je ne peux que m'interroger sur l'idée que nourrit, dans ces conditions, votre Gouvernement pour notre développement.

Cette diminution des moyens posera de sérieuses difficultés pour les collectivités, qui ne pourront même pas réaliser les programmes structurants nécessaires à leur développement.

En conséquence, la commande publique sera réduite, ainsi d'ailleurs que les activités de nombreuses entreprises locales, qui n'auront d'autre possibilité que de recourir au chômage.

Quelles compensations avez-vous prévues, monsieur le ministre, dans votre texte ? Aucune pour les collectivités ! Sommes-nous condamnés à augmenter une pression fiscale déjà insoutenable ou à laisser monter un chômage endémique, avec tous les troubles sociaux qu'il engendrera ?

Bien sûr, vous me direz qu'il est prévu le Fonds régional pour les entreprises et l'emploi. Mais avec quels ressources ?

Vous appliquez le principe des vases communicants en dépouillant les collectivités d'une ressource sûre, que vous destinez à alimenter une structure dont la composition du comité d'orientation, d'ailleurs, nous échappe et va à l'encontre de l'esprit de la décentralisation.

Vous désengagez l'Etat de sa politique de développement économique et de l'emploi. Et si, cette fois, vous ne transférez pas de compétences, vous supprimez des ressources !

C'est là, au contraire, monsieur le ministre, que la solidarité nationale aurait dû jouer ! C'est là que quarante-six ans d'insuffisances dans la départementalisation auraient dû être comblés ! Or c'est précisément là que la France se dérobe devant sa responsabilité, qui est la mise à niveau nécessaire des DOM - responsabilité que portent tout les gouvernements confondus.

Responsabilité que vous semblez vouloir faire endosser à l'Europe. C'est un manquement aux yeux des autres Etats membres qui n'est pas digne de l'image que l'on est en droit de se faire de la France et des Français.

Je ne m'attendrai pas sur l'article 12 de votre projet de loi, où, non contents de diminuer les ressources des collectivités locales, vous prévoyez, au passage, de porter de 1,5 p. 100 à 5 p. 100 les frais d'assiette et de recouvrement au bénéfice de l'Etat, ce qui représente une augmentation de plus de 300 p. 100. Cela se passe de commentaires !

Ce régime nouveau de l'octroi de mer ne reçoit aucune adhésion dans notre département, qu'il s'agisse du conseil régional ou du conseil général - celui-ci l'a rejeté en bloc. Les chambres consulaires et l'union patronale de Guyane voient mal, d'ailleurs, l'idée développée pour l'occasion par nos voisins antillais, acquis au principe d'un marché interrégional des DFA.

N'en déplaise à mon collègue Lise, ce projet, comme l'a montré avec pertinence le rapport de l'inspection générale des finances, n'est pas encore envisageable pour la Guyane.

Son appareil productif est trop faible et les conditions financières, économiques et sociologiques sont loin d'être réunies pour qu'elle puisse envisager d'adhérer à l'idée de la création de ce grand marché. Celui-ci provoquerait aujourd'hui une véritable régression de son développement industriel.

De plus, la complexité de ce texte aura comme conséquence pratique une augmentation des charges administratives, comptables et financières, que les entreprises seront bien obligées de répercuter sur le prix de vente de leurs produits.

Non, messieurs les ministres, au lieu de nous précipiter dans le vote d'un texte au Parlement, alors que nous sommes en pleine incertitude politico-juridique avec la ratification du traité de Maastricht, profitons plutôt de l'occasion pour corriger dans le dispositif actuel de l'octroi de mer certains déséquilibres qui, pour la Guyane, sont de deux ordres.

Premièrement, notre département, au travers des activités spatiales, contribue trop à l'équilibre de la balance commerciale de plusieurs pays européens pour ne pas bénéficier des retours qu'il est légitimement en droit d'attendre. Ni « Phédre-Solidarité », qui reste une coquille vide, ni votre réponse du 2 juin, lors de votre audition par la commission des lois, où vous avez évoqué le protocole international couvrant les produits importés par les sociétés du secteur spatial à Kourou, ne me satisfont.

Aussi, sur ce premier point, je demande la création et la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire. Elle évaluera l'ampleur des conséquences financières et fiscales négatives pour notre région.

Deuxièmement, l'article 9 de la loi de finances de 1974 a autorisé un prélèvement de 35 p. 100 sur les recettes de l'octroi de mer pour éponger le déficit exceptionnel du département de la Guyane.

La situation financière actuelle de cette collectivité s'est améliorée depuis longtemps. Cette mesure dérogatoire n'est donc plus justifiée. Cette disposition que vous voulez légaliser aujourd'hui dans votre texte ne repose plus sur aucun fondement.

Par ailleurs, elle pénalise lourdement l'ensemble des communes de Guyane qui perçoivent, de manière trop souvent arbitraire, une modeste part de ce prélèvement des recettes d'octroi de mer inscrit au chapitre 912 du budget départemental, et qui devrait, légitimement, leur revenir en totalité.

Cette pratique introduit une tutelle financière d'une collectivité sur d'autres ; elle est contraire à l'esprit même de la décentralisation.

Au nom du principe d'égalité qui vous est cher, cette mesure va faire perdurer l'enrichissement des plus riches et l'appauvrissement des plus pauvres. Elle n'est certainement pas étrangère au fait que le nombre déjà important de nos collectivités actuellement traduites devant la chambre régionale des comptes augmente encore.

Au moment où nous parlons d'harmonisation, cette disposition, qui ne touche que la Guyane, c'est-à-dire les communes les plus pauvres d'outre-mer, est discriminatoire et je demande sa suppression. Messieurs les ministres, j'avais proposé à cet effet un amendement qui a été jugé irrecevable car il n'équilibrerait pas les dépenses par des recettes. Je rappelle que cette disposition tout à fait particulière de la loi de finances de 1974 ne saurait être inscrite aujourd'hui dans une autre loi. Je vous demande, je le répète, de la supprimer, quitte à ce que, comme vous l'avez proposé, un large débat s'instaure et que nous puissions examiner à nouveau ce sujet lors d'une prochaine loi de finances.

Messieurs les ministres, la construction européenne nécessite, pour que le marché unique puisse fonctionner, de rendre effectives les convergences régionales et de réduire les disparités entre les régions. La réforme des fonds structurels a été mise en place à cette double fin.

Les départements d'outre-mer sont classés dans l'objectif 1, qui concerne les régions en retard de développement. Ils occupent avec les régions espagnoles de Ceuta et Melilla les dernières places dans le classement établi par la Communauté.

Les services communautaires ont techniquement montré qu'une région dont le PIB par habitant est égal à la moitié du PIB moyen communautaire, dont l'indice est 100, doit, pour atteindre l'indice 70, satisfaire à l'exigence suivante : connaître un excès de croissance par rapport à la moyenne communautaire de 3,5 points par habitant pendant dix ans au moins. C'est-à-dire que, pour un taux de croissance communautaire de 2 p. 100, celui de la région concernée doit être de 5,5 p. 100 par habitant pendant au moins dix ans.

L'indice de PIB globalisé pour les départements d'outre-mer est de 41, celui de la Guyane est inférieur à 40, soit la moitié de celui de la Corse.

Il est inutile d'en dire davantage pour faire comprendre que, dans la situation particulière de la Guyane, le retard chronique de développement n'est pas prêt d'être comblé. Grâce à votre texte, il va encore s'accroître, nécessitant ainsi un recours plus conséquent aux fonds structurels.

Pour toutes ces raisons, je ne peux voter ce projet.

M. le président. La parole est à M. Dominique Larifla.

M. Dominique Larifla. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, c'est avec une extrême gravité qu'il convient d'aborder la discussion du projet de loi relatif à la réforme de l'octroi de mer.

Cette taxe est un symbole. Il plaît à certains d'y voir un symbole de l'époque coloniale, désuet, archaïque.

D'autres, en « pères-la-morale », dénoncent la « perversité » d'un système bâti sur la répartition entre les communes du produit de cette taxe. L'octroi de mer est facteur d'inflation et l'augmentation de son produit inciterait les communes à « gonfler leur budget de fonctionnement », donc les masses salariales, ce qui se traduirait par un nouvel accroissement des importations, et ainsi de suite...

Ces critiques ne sont pas dénuées de fondement mais il faut les formuler sans jamais les séparer de leur contexte. Les départements d'outre-mer connaissent des taux de chômage impressionnants, l'éventail des productions locales est restreint, nos marchés domestiques sont très limités.

Nos producteurs subissent la concurrence des pays ACP voisins, dont les coûts de production sont nettement inférieurs et qui bénéficient d'avantages douaniers sans aucune réciprocité en notre faveur.

Le Conseil des Communautés européennes, par deux décisions, a admis une fiscalité propre aux DOM mais a aussi défini les modalités selon lesquelles il convenait d'aménager l'octroi de mer, afin de le rendre compatible avec les normes européennes dans la perspective de l'achèvement du marché unique. Aujourd'hui, nous sommes tous en attente de la décision de la Cour de justice qui, selon toute vraisemblance, condamnera l'actuel octroi de mer et pourrait mettre en cause la validité de la décision du Conseil pérennisant le dispositif réformé de notre vieille taxe.

La discussion que nous avons engagée cet après-midi devra être reconduite dans dix ans, et peut-être avant. Pour faire œuvre utile, nous devons nous poser de bonnes questions et y répondre avec le plus d'objectivité possible. Il nous faut donc éviter les partis pris, les attitudes doctrinaires et moralisatrices qui, depuis quelques mois, sévissent parmi ceux qui s'intéressent à ce dossier.

Ce soir et demain, nous devons répondre à quatre questions :

Premièrement, le texte mis en discussion répond-t-il aux injonctions du Conseil ?

Deuxièmement, le projet de loi est-il conforme aux intérêts de nos productions locales, qui doivent être encouragées, soutenues et protégées ?

Troisièmement, quelles seront les conséquences de cette réforme sur les finances de nos communes ?

Quatrièmement, ce projet de loi est-il porteur d'avenir ?

Je commencerai par la dernière question. Tout le monde reconnaît les trois principales caractéristiques de l'octroi de mer. C'est un des attributs de l'autonomie locale, c'est un outil de développement, c'est la principale ressource fiscale des communes. Des trois caractéristiques, la plus importante me semble être la dernière : l'octroi de mer fournit 70 p. 100 des ressources fiscales des communes de Guadeloupe.

Or la philosophie générale du projet de loi peut schématiquement se résumer en deux propositions.

La taxe sera appliquée aux productions locales, sous réserve d'exonération, et, au terme d'une gymnastique fiscale, imaginée, il faut le reconnaître, avec virtuosité, elle devrait être la plus neutre possible.

Les ressources obtenues par les communes au titre de l'octroi de mer seront gelées à leur niveau actuel, puis progresseront suivant l'évolution de la DGF, telle qu'elle est calculée pour les collectivités métropolitaines. En Guadeloupe, nous passerons donc d'un taux de progression de 10,44 p. 100 par an sur les dix dernières années à une progression de 3,96 p. 100.

L'économie du projet consiste à garantir l'équilibre actuel, précaire, des producteurs locaux tout en bouleversant à coup sûr les finances des communes.

De ce point de vue le texte est très inquiétant et, s'il était adopté en l'état, il nous promettrait un sombre avenir.

Revenons à la première question : le projet répond-t-il au contenu de la décision n° 89-688 du Conseil des communautés européennes ? Globalement oui, puisqu'il instaure une taxe applicable aux marchandises introduites outre-mer et une taxe applicable aux productions locales, sous réserve d'exonération, afin de tenir compte des contraintes particulières de nos régions.

Cependant, sur certains points, le Gouvernement va, me semble-t-il, plus loin que ce qui est demandé par le Conseil.

S'agissant en premier lieu du nombre et du niveau des taux d'octroi de mer autorisés par la loi, la décision du Conseil n'imposait aucunement une limitation à huit taux et encore moins un taux maximal de 30 p. 100 et de 50 p. 100 lorsqu'il s'agit des alcools, des produits alcooliques et des tabacs manufacturés.

En Guadeloupe, par exemple, le conseil régional a adopté trois taux supérieurs aux limites fixées par le projet. Ceux-ci contribuaient, en 1990, pour 4,5 p. 100 au produit global de l'octroi de mer. Afin de faciliter le passage de l'ancien régime au nouveau régime, il faut garantir le niveau des ressources tirées de cette taxe. Je suis donc favorable à l'extension de la période durant laquelle les conseils régionaux seront autorisés à maintenir les taux supérieurs à 30 p. 100 qui étaient en vigueur avant le 1^{er} janvier 1992.

Le second point sur lequel le Gouvernement est allé plus loin que la Commission européenne concerne le délai prévu au paragraphe 5 de l'article 10. Alors que la Commission s'accorde un délai de deux mois avant de se prononcer sur les régimes d'exonération adoptés localement, le Gouvernement fixe à trois mois le délai nécessaire pour que ces délibérations deviennent exécutoires.

Ce délai est trop long, il porte atteinte à la démocratie locale et engendre une incertitude incompatible avec l'activité économique.

Au titre II, le Gouvernement propose la création d'un Fonds régional pour les entreprises et l'emploi. J'aurai l'occasion de donner mon avis sur cette proposition lors de la discussion des articles. Permettez-moi toutefois de vous faire remarquer, messieurs les ministres, que vous vous êtes livrés à une interprétation bien restrictive de la décision du Conseil.

En effet, le quatrième considérant de la décision n° 89/688 du Conseil des communautés européennes précise, à propos de l'octroi de mer : « Il s'agit en outre d'un instrument essentiel d'autonomie et de démocratie locale, dont les ressources doivent constituer un moyen de développement économique et social des départements d'outre-mer. »

Son article 2 précise en outre : « La recette de la taxe est affectée par les autorités compétentes de chaque département d'outre-mer de manière à favoriser le plus efficacement possible le développement économique et social. »

Or, le Gouvernement nous propose un système législatif qui, de mon point de vue, est un coup porté à l'esprit des lois de décentralisation.

Pour répondre à la deuxième question que j'ai posée au début de mon intervention, je me ferai l'écho des inquiétudes des socioprofessionnels de mon département, qui ont été étroitement associés à la réflexion qui s'est développée en Guadeloupe à ce sujet. Il en a été de même en Guyane, en Martinique et à La Réunion.

Je souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur quatre points fondamentaux.

Premièrement, l'article 2 du projet accorde aux conseils régionaux la possibilité de décider d'exonérer les matières premières destinées à des activités locales de production. Je souhaite, messieurs les ministres, que vous précisiez ce que vous faites de cette disposition. Il s'agit notamment de confirmer que les exonérations peuvent porter à la fois sur des matières premières par nature et sur des matières premières par destination.

L'article 3 du projet fixe à 3,5 millions de francs le chiffre d'affaires qui détermine l'assujettissement. Un seuil plus élevé nous paraît préférable afin de ne pas pénaliser les entreprises de petite taille, qui ne pourront faire face aux coûts administratifs entraînés par l'application du nouveau régime d'octroi de mer.

L'article 5 du projet prévoit que, pour les producteurs locaux, la base d'imposition est constituée par le prix hors TVA et taxes parafiscales des marchandises, diminué de 15 p. 100 au titre des frais de commercialisation. Cette diminution de la base taxable n'est pas suffisante. En effet, la Guadeloupe, par exemple, est un archipel, ce qui implique des frais supplémentaires de commercialisation. Mais, surtout, les importateurs locaux paient l'octroi de mer à l'entrée, c'est-à-dire sans leur marge bénéficiaire, tandis que la base taxable des producteurs locaux inclut la marge bénéficiaire. Or la différence de marge est au minimum de 30 p. 100 entre les importateurs et les producteurs locaux. Ainsi, même si la base d'imposition diminue de 20 p. 100, les producteurs locaux seront lésés.

Compte tenu de la fragilité des activités locales de production, il est souhaitable que les conseils régionaux puissent lutter par des mesures appropriées contre les pratiques de concurrence déloyale. Le Gouvernement étudie, semble-t-il, la possibilité de mettre en place de telles dispositions. Je souhaite, messieurs les ministres, que vous nous fassiez part de l'état d'avancement de la réflexion sur cette question.

J'aborderai maintenant la question du marché antillais-guyanais. Sa réalisation correspondrait à une avancée certaine et, de mon point de vue, ne nuirait aucunement à l'une ou l'autre des parties concernées.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Larifla.

M. Dominique Larifla. Oui, monsieur le président.

En l'état actuel, la constitution de ce marché n'est pas souhaitée en Guyane et nous comprenons les inquiétudes de nos amis guyanais.

C'est pourquoi, dans un premier temps, la libre circulation de tous les produits, telle qu'elle est définie entre la Guadeloupe et la Martinique, pourrait concerner la Guyane, mais uniquement s'agissant des productions locales guadeloupéennes et martiniquaises. Ce système établirait en fait la réciprocité des échanges entre les producteurs des trois DFA.

J'en arrive à la troisième question. Quelles seront les conséquences de cette réforme sur les finances de nos communes ? Mauvaises, la réponse s'impose d'elle-même.

Certes, le niveau actuel des ressources est préservé, mais, en matière de finances locales, ce qui importe, ce sont les progressions. Or que dit le projet de loi ? Les progressions futures seront alignées sur celle de la DGF, telle qu'elle est calculée pour les collectivités métropolitaines.

Les maires de Guadeloupe ont signé une motion adressée aux parlementaires de Guadeloupe afin d'obtenir une modification substantielle du titre II de ce projet, car il existe un consensus sur cette question.

Dans ce titre, en effet, le calcul de la progression de la dotation globale garantie répartie entre les communes doit être amendé.

M. le président. Je vous ai demandé de conclure, mon cher collègue !

M. Dominique Larifla. Je conclus, monsieur le président.

J'ai bon espoir que le Gouvernement, dans sa grande sagesse, favorisera l'adoption de dispositions plus conformes à l'intérêt de nos communes.

J'estime que les dispositions introduites avec la création du fonds visent à décharger l'Etat de ses responsabilités : en effet, il ne peut être question que le conseil régional allège les charges sociales des entreprises.

Je souhaite vivement que les dispositions relatives au fonds créé à l'article 16 soient amendées et bénéficient en priorité aux communes pour leur permettre de maintenir leurs efforts en faveur du bien-être économique.

Comme vous pouvez le constater, messieurs les ministres, je suis actuellement très réservé sur le projet de loi que vous nous soumettez. Lors de la discussion qui suivra, je serai très attentif et sensible aux réponses que vous pourrez faire à la représentation nationale ainsi qu'à la possibilité qui nous sera donnée d'améliorer ce texte sur de nombreux points. Dans vos interventions liminaires, vous nous avez déjà prodigué quelques apaisements. Vous nous avez assuré que le projet sortirait de la discussion amendé et enrichi. J'en ai pris bonne note. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. La parole est à M. Jean Tardito.

M. Jean Tardito. Monsieur le président, messieurs les ministres, à ce stade de la discussion, nous avons tous conscience que l'octroi de mer, malgré toutes les critiques qu'il mérite à certains égards - et qui justifient donc une réforme - est un élément majeur de l'autonomie locale, notamment par son importance pour les finances locales dans le contexte économique des départements d'outre-mer.

Les quatre départements d'outre-mer ont chacun leur spécificité, leurs problèmes propres - les orateurs qui m'ont précédé les ont rappelés - et constituent un ensemble non homogène. Pourtant, face aux difficultés qu'ils rencontrent, ces départements ont des points communs liés à leur situation économique.

Tous ont un taux de chômage très élevé, supérieur à 30 p. 100 aux Antilles et de 35 p. 100 à la Réunion. La croissance démographique y est forte et la population jeune est donc placée devant de graves problèmes de formation, d'emploi, d'insertion, de précarité et ne trouve souvent - nous l'avons constaté lors de la mission que nous avons menée sur la fiscalité des DOM - que des petits jobs non déclarés. On enregistre dans tous les DOM des revenus des ménages faibles et, comme corollaire, un niveau de vie très bas. Certes, une augmentation globale de la consommation s'est produite, mais elle s'est accompagnée d'une désépargne, du recours plus fréquent au crédit à la consommation. Et le nombre des RMIstes, qui flambe, vient amplifier les transferts sociaux à la charge des collectivités locales, notamment des communes.

Tous ces départements sont dans un état de dépendance économique plus ou moins grand, avec des retards de développement entraînant un sous-équipement et une grande vulnérabilité vis-à-vis des pays ACP et, pour les Antilles, de l'Amérique du Nord et, parfois, des îles voisines.

Certains d'entre eux bénéficient de régimes particuliers de défiscalisation qui ont peu corrigé la situation, mais beaucoup rapporté à certains titulaires de gros revenus, dont certains résident hors des DOM. Des aménagements, amorcés déjà lors de la loi de finances de 1992, doivent encore être développés pour que des effets bénéfiques se fassent sentir dans l'économie des DOM.

La fiscalité locale ne peut être augmentée sans risque car, si les taux sont équivalents à ceux de la métropole, ils s'appuient sur des bases médiocres, qui sont deux à trois fois inférieures à celles des communes de la métropole.

Au regard de cette situation d'ensemble, l'octroi de mer est et doit rester un moyen pour redresser la situation, et sans désengagement de l'Etat. N'oublions pas que cette ressource est indispensable, puisqu'elle représente plus du double des recettes fiscales communales et assure plus du quart des dépenses de fonctionnement des communes, lesquelles assument des charges spécifiques, atténuent les effets du retard de développement et agissent sur le marché de l'emploi. Je n'oublie pas le droit additionnel à l'octroi de mer de 1 p. 100 qui constitue une recette propre pour les budgets régionaux, ni le prélèvement au profit de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement.

La nécessité du maintien de l'octroi de mer est donc reconnue. Toutefois, il faut bien reconnaître que la diversité des taux, leur multiplicité, la complexité du système, parmi bien d'autres critiques, justifieraient une réforme de l'octroi de mer, mais tout en lui conservant son rôle tant en faveur des communes que pour le soutien aux productions locales affectées par l'insularité et l'éloignement.

Mais la réforme qui nous est aujourd'hui proposée est essentiellement motivée par la nécessité d'assurer la compatibilité avec les règles communautaires.

Le 22 décembre 1989, le programme d'action spécifique à l'éloignement et à l'insularité des DOM demandait l'aménagement de l'octroi de mer qui, s'il valorise l'autogestion des collectivités locales dans leur développement par les ressources qu'il procure et par le soutien aux productions locales, doit « être rendu compatible avec le droit communautaire ». Certes, la position française de défense du principe de l'octroi de mer et la modulation de ces taux est confortée. Mais il faut faire vite, avez-vous dit, avant le 31 décembre 1992, surtout pour nous protéger contre un éventuel jugement de la Cour de justice européenne.

En outre, l'octroi de mer s'appliquera à tous les produits, y compris aux produits locaux, laissant la possibilité d'exonération aux régions, pendant une période de dix ans et sous

réserve d'un accord de la Commission. C'est donc un régime de « liberté surveillée », comme l'a indiqué notre collègue Moutoussamy.

Nous le déplorons, car les productions locales risquent d'être frappées par cette taxe, donc les produits de première nécessité, avec le renchérissement du coût de la vie que cela ne manquera pas de provoquer. Il faut aussi s'attendre à une diminution de la ressource avec toutes les conséquences que cela entraînera. Et, considérant cette économie que nous savons fragile, avec un marché de faible ampleur, le rapport de l'inspection générale des finances de 1990 signalait que les trois quarts des branches industrielles avaient besoin pour se maintenir de la protection que leur accorde l'octroi de mer. Ce rapport ajoutait que ces facteurs de fragilité n'étaient pas près de s'atténuer et qu'ils risquaient même de s'aggraver.

Il faut donc que le projet de loi soit amendé pour permettre dans le temps la valorisation sur place des productions locales et la création de nouvelles activités. Cela est possible, c'est indispensable.

De plus, les dispositifs d'exonération laissés aux conseils régionaux et les limitations de taux risquent, peu à peu, de faire chuter le produit de l'octroi de mer à répartir. D'où les nombreux problèmes qui sont soulevés par les élus locaux, car votre projet, messieurs les ministres, prévoit une affectation du produit de l'octroi de mer qui encadre l'évolution des ressources communales suivant l'indice de la DGF. Les communes pourront-elles encore maîtriser leurs interventions dans le domaine de l'emploi, de l'action sociale et culturelle, voire dans celui du développement économique ?

M. René Dosières. Oui !

M. Jean Tardito. Qu'advient-il de celles qui s'étaient engagées sur des plans d'action pluriannuels escomptant des ressources supérieures à celles qu'elles recevront en définitive ? Et nous savons qu'elles sont incapables d'accroître une pression fiscale sur des bases qui sont très faibles.

Quant à l'éventuel surplus destiné au fonds régional des entreprises et de l'emploi, ne va-t-il pas justifier, à plus ou moins court terme, un désengagement de l'Etat ?

Le résultat risque d'être, au bout du compte, contraire aux intentions annoncées, avec une accentuation de la dépendance des DOM et une aggravation de leur situation sociale.

Une certaine inquiétude apparaît aussi à propos de l'évolution de la ressource en volume à répartir et, par conséquent, pour les budgets de fonctionnement des communes. Toute évolution négative qui serait cause d'immenses difficultés pour les finances locales, notamment pour les petites communes, est fortement redoutée par le groupe communiste.

En conclusion, la discussion de ce projet de loi relatif à l'octroi de mer met en lumière la situation inquiétante des départements d'outre-mer : situation inquiétante quant au chômage, aux ressources des couches les plus défavorisées, aux moyens d'actions de ceux qui, sur place, doivent affronter ces problèmes ; situation inquiétante quant à la dépendance des DOM à l'égard de la métropole et aux obstacles que rencontrent leurs économies compte tenu des protections dont leurs voisins bénéficient, notamment pour les Antilles.

Mais n'oublions pas que la discussion de ce projet de loi est directement liée aux conséquences des contraintes nées de l'intégration européenne à marche forcée. Je doute que les dispositions envisagées résolvent les problèmes des DOM, et apportent une réponse aux besoins formulés par les « Domiens ». Je crains qu'elles n'amorcent un désengagement de l'Etat.

Lors de la discussion de la loi de finances de 1992, nous avons eu l'occasion de dire combien il était nécessaire d'aménager la défiscalisation, d'en contrôler les bénéficiaires, afin de favoriser l'investissement productif localisé, l'emploi, la formation et la recherche, tout en évitant les pratiques spéculatives.

Quelques avancées ont été réalisées en ce sens. Mais je voudrais formuler mes craintes et mes réserves, messieurs les ministres, sur votre projet, à moins qu'il ne soit profondément amendé.

Vous avez fait part de vos intentions, de vos positions non seulement face aux directives de Bruxelles, mais aussi par rapport aux propositions fort nombreuses de nos collègues. En l'état, ce texte me paraît dangereux pour les ressources

communales et pour l'économie des DOM, notamment pour les productions locales, donc pour l'emploi et pour la solution des problèmes sociaux que chacun a pu décrire ici.

Je doute que cette loi tourne à l'avantage des DOM, qui sont maintenant confrontés au protectionnisme nord-américain et qui subissent les contraintes édictées par la Commission de Bruxelles et par la Communauté européenne.

Je ne partage pas, enfin, l'appréciation de notre rapporteur, et il m'en excusera, qui, dans son rapport écrit, estime que, d'instrument de protection passive de la production locale qu'il était, l'octroi de mer deviendra un outil positif de soutien au développement. Pour ma part, je considère au contraire qu'il recèle de graves dangers. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

M. René Dosières. C'est le rapporteur qui a raison !

M. le président. La parole est M. Alexis Pota.

M. Alexis Pota. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, tout à l'heure à cette tribune, mon collègue M. Jean-Paul Virapoulle souhaitait, avec la verve qu'on lui connaît, qu'un nouvel équilibre soit trouvé dans le développement économique et social de notre département pour éviter le cyclone, l'explosion. Je fais mienne cette préoccupation.

La réforme de l'octroi de mer nous offre l'occasion d'approcher cette solution, mais il y faut une volonté politique. Au risque de répéter ce que les précédents orateurs ont dit avant moi, permettez-moi, messieurs les ministres, de vous dire, tel La Palice, que l'appartenance des DOM à la Communauté économique européenne a rendu nécessaire une réforme de l'octroi de mer.

Le projet de réforme qui nous est soumis aujourd'hui vise quatre objectifs : mettre l'octroi de mer en conformité avec les textes européens ; assurer la sauvegarde du tissu productif local ; maintenir les ressources financières des communes et promouvoir le développement économique des DOM.

Il est reproché à l'octroi de mer, assimilé à un droit de douane, de créer une discrimination entre les produits importés dans les DOM, et donc taxés, et les produits fabriqués sur place, non assujettis, et d'entraver ainsi la liberté de circulation des marchandises définie par l'Acte unique européen.

Tout le monde le sait, des recours en justice émanant de particuliers ont été déposés devant la Cour de justice des Communautés européennes, qui sera amenée à se prononcer sur la compatibilité de cette taxe avec les textes en vigueur. Le Gouvernement a donc préféré préserver l'octroi de mer en l'aménageant, comme l'a dit fort justement le ministre du budget, M. Charasse, plutôt que de risquer de le voir disparaître par suite d'un jugement négatif de la Cour de justice.

Le nouveau régime prévoit une taxation de la production locale. Cette mesure suscite légitimement l'inquiétude des milieux économiques.

C'est vrai qu'un changement entraîne toujours des craintes et que, si on sait toujours ce que l'on perd, on ne sait jamais ce que l'on va gagner. Ses effets s'ajoutant à ceux du rattrapage du SMIC, ces industriels craignent pour l'avenir de leur entreprise.

D'après une simulation qui a été effectuée, beaucoup d'entre elles ne résisteront pas au choc et seront contraintes de fermer leur porte à plus ou moins brève échéance. Alors que nos régions connaissent des taux de chômage records de l'ordre de 35 à 40 p. 100, une telle éventualité serait catastrophique.

C'est pourquoi, je souhaite que toutes les précautions soient prises pour ne pas fragiliser davantage notre économie.

Le mécanisme préconisé des exonérations de l'octroi de mer, partielles ou totales, devraient contribuer au maintien d'une activité économique et sociale de nos régions. Cependant, la modification de certaines dispositions est nécessaire si l'on veut réellement soutenir la production locale. Il est souhaitable, par exemple, de mettre en place des exonérations de matières premières non seulement par nature, mais aussi par destination. Il faudrait que les décisions d'exonérations puissent être rendues exécutoires dans un délai de deux mois au lieu de trois. Enfin, une clause de sauvegarde doit être prévue de manière à décourager les opérations de dumping de la part des importateurs à l'encontre des produits locaux.

Le prélèvement de l'Etat sur le produit de l'octroi de mer pour frais d'assiette et de recouvrement passant à la Réunion de 1,3 à 2,5 p. 100 est selon moi inacceptable. Il a pour effet d'amputer le fonds consacré au développement économique et social des DOM, qui constitue pourtant pour le Gouvernement une priorité.

S'agissant de la dotation globale garantie destinée aux communes, le mode de calcul retenu pour sa détermination est défavorable et risque de geler les ressources communales. Il conviendrait de modifier le mécanisme d'indexation en utilisant comme indice la totalité du taux d'évolution du coût de la vie et la totalité du taux d'évolution en PIB en valeur et non en volume. Cette mesure permettrait de maintenir la part communale à un niveau satisfaisant et de garantir véritablement l'évolution de cette ressource.

L'affectation d'une partie du produit de l'octroi de mer au soutien des actions de développement par l'institution d'un fonds régional pour les entreprises et l'emploi est une idée fort louable et répond, certes, à un besoin, mais elle comporte des défauts majeurs.

Elle limite le champ d'intervention du conseil régional dans l'affectation de ce fonds et, de ce fait, est un accroc aux principes de la décentralisation.

Elle ne tient pas compte des spécificités de chaque région.

Elle préconise certaines aides dont l'opportunité est contestable au regard des outils existants.

Elle dégage en partie l'Etat de ses responsabilités en matière économique et sociale ; c'est le cas notamment des mesures d'allègements des charges sociales.

Il est prévu que ce fonds sera alimenté par les recettes de l'octroi de mer qui resteront disponibles après affectation à la dotation globale garantie destinée aux communes. Or, aucune disposition n'a été prise pour pallier les éventuelles insuffisances des recettes.

La réponse à toutes ces critiques réside en une participation financière de l'Etat à ce fonds à hauteur de 50 p. 100 par exemple, en un élargissement des possibilités d'intervention sur des secteurs tels que le tourisme et l'exportation, en une suppression des pourcentages d'affectation et en une définition des modalités d'application par décret simple sur proposition du comité d'orientation.

La difficulté est de trouver un équilibre entre deux exigences : préserver la production locale par le biais des exonérations, ce qui constitue un manque à gagner, assurer les ressources des communes et alimenter le fonds régional pour les entreprises et l'emploi, ce qui exige des recettes supplémentaires. Pourquoi, alors, ne pas envisager une révision annuelle de certaines mesures afin d'améliorer le dispositif ?

Nous constatons que l'octroi de mer est un moyen pour l'Etat d'accroître son désengagement en transférant ses prérogatives en matière économique et sociale aux assemblées locales, sans contrepartie, et en maintenant la dotation globale de fonctionnement versée aux communes d'outre-mer à un niveau inférieur à celui de la métropole.

Toutes les initiatives tendant à promouvoir le développement économique de nos régions défavorisées sont à saluer. La transformation de l'octroi de mer en un outil actif au service de l'économie locale me paraît donc positive. Toutefois, nous attendons du Gouvernement des moyens accrus pour nous permettre de rattraper nos retards et d'atteindre ainsi le niveau économique et social métropolitain, donc européen, afin de bénéficier, le plus vite possible, de l'égalité des chances.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Mes chers collègues, vous devinez que si je prends une part, évidemment modeste et prudente à ce débat, c'est un peu au titre d'une sorte de service après-vente, après le travail que, en compagnie de quelques collègues, nous avons pu consacrer l'année dernière à l'évolution de la fiscalité directe des départements d'outre-mer !

Si je m'efforce d'apporter une petite contribution à la réflexion collective sur ce sujet, c'est par intérêt amical pour le développement économique, et notamment le soutien de l'emploi par des initiatives de croissance dans les départements d'outre-mer, et, croyez-le, dans un respect convivial pour les réflexions et les propositions des collègues élus des départements d'outre-mer. Je crois qu'il n'est pas malsain

qu'un débat comme celui-ci soit aussi l'occasion d'un dialogue entre les élus d'outre-mer et les élus d'autres régions représentées ici.

C'est un sujet important parce que, je le rappelle, l'octroi de mer est une contribution des familles puisque, en définition, ce sont les consommateurs qui le paient à raison d'un peu plus de 6 000 francs, par ménage et par an.

M. Ernest Moutoussamy. Très juste !

M. Alain Richard. C'est donc tout de même une charge qu'il faut prendre en considération dans son incidence sur le pouvoir d'achat des gens. C'est aussi une contribution à l'équilibre financier des collectivités locales des départements d'outre-mer, contribution dont le caractère structurel, le poids, peut être de nature à rendre difficiles certaines conclusions, même si on les estime comme nécessaires pour des raisons économiques générales.

Dans toute réflexion sur le dispositif fiscal propre aux départements d'outre-mer et sur son évolution, on doit se fixer deux objectifs :

Le premier est d'essayer de corriger les handicaps structurels que subissent les départements, comme la taille de leurs marchés, leur éloignement vis-à-vis des régions de consommation, le niveau de rémunérations de leurs salariés, de leurs actifs, comparé au niveau de rémunérations dans les autres pays des régions voisines.

Le deuxième objectif, dont on parle peut-être un peu moins, consiste, lorsqu'on adopte des réformes ou des améliorations du dispositif fiscal, à ne pas créer d'autres handicaps. Je pense que cela ne correspond pas à une vue de l'esprit, car ce risque de créer de nouveaux handicaps existe. Nous le voyons bien, d'ailleurs, à la suite des efforts de rattrapage social qui sont faits. Nous savons qu'ils sont de nature à accentuer les handicaps compétitifs et les fragilités économiques des départements.

C'est vrai aussi - on l'avait vu dans le dispositif de délocalisation de 1986 qui avait de larges aspects positifs - que certaines réformes fiscales peuvent être de nature à créer des montages économiques n'ayant d'autre objectif que leur rentabilité fiscale, ce qui n'est pas non plus positif, ni, au premier degré, pour l'activité économique des départements, ni, au second degré, pour leur image vue par les investisseurs.

J'ajoute avec un peu d'insistance - vous me le pardonnerez - que je perçois un danger particulier dans l'évolution à moyen et à long terme des départements d'outre-mer, et je veux parler de la relative fermeture de leur milieu économique local.

Il me paraît très important que ces départements soient des lieux d'initiative, d'arrivée de nouveaux investisseurs, de brassage, d'entreprises nouvelles. Il faut donc que nous soyons attentifs à ne pas « appuyer » plus sur la conservation de l'existant que sur l'aide et le soutien aux initiatives nouvelles.

Comme l'ont dit beaucoup de collègues - je crois que cette réflexion était frappée au coin du bon sens - le point de départ de notre réflexion, c'est évidemment l'application d'un accord communautaire.

Je me distinguerai, le temps d'un sourire, de notre collègue Jean Tardito quand il voit un rapprochement entre la réforme de l'octroi de mer et la marche forcée vers l'application des principes du traité de Rome puisque, comme il se le rappelle, ainsi que la plupart d'entre nous, ce traité a été signé il y a un peu plus de trente-cinq ans, trente-cinq ans et deux mois exactement. Passer maintenant, et encore avec des délais, à l'application d'un des principes de base de ce traité, c'est-à-dire la non-discrimination, témoigne malgré tout d'une certaine capacité de ménager les transitions !

M. le ministre du budget. On y est allé en pédalo !

M. Alain Richard. Je voudrais simplement souligner que cet accord de 1989 a été bien négocié, que la situation très particulière des départements d'outre-mer, et d'ailleurs de quelques territoires spécifiques d'autres pays de la Communauté, était difficile et présentait au départ une sorte de contraste avec les règles de base du traité. C'est à l'honneur du Gouvernement, et en particulier du ministre des départements d'outre-mer qui avait déjà ce dossier en charge il y a trois ans, d'être parvenu à convaincre nos partenaires et à trouver une solution équilibrée qui était donc incluse dans cette décision du conseil des ministres de 1989.

Mais si notre ami Louis Le Pensec a bien négocié, si on est arrivé à ce résultat, c'est aussi - il faut équilibrer les bons sentiments ! - grâce à nos partenaires de la Communauté qui ont fait preuve de compréhension et de bonne volonté. Cet hémicycle retentit généralement de mises en cause et de critiques du système communautaire, duquel ne semble jamais venir, si on écoute ce qui se dit ici, que des choses négatives et des conflits. Mais il y a aussi des cas où les dossiers se règlent. Il n'est pas inutile d'en parler trente secondes, si on ne veut pas que l'Europe soit progressivement perçue comme un loup-garou par nos concitoyens.

M. le ministre du budget et plusieurs députés du groupe socialiste. Très bien !

M. Alain Richard. Quelles sont les conséquences de cet accord ? C'est, d'une part, la suppression de toute discrimination à caractère général entre les produits fabriqués dans les DOM et les autres produits et, d'autre part, une série de possibilités d'adaptation du système du droit indirect tenant compte des particularités et des handicaps propres de l'économie des départements, et se traduisant en particulier par un système assez souple d'exonérations et l'application d'un seuil de perception de l'octroi de mer.

Il faut être juste, le projet de loi dont nous discutons ce soir et qui va vraisemblablement faire l'objet d'une discussion très approfondie, si j'en juge par la qualité et le niveau de travail des différents participants, comporte également une amélioration en profondeur que l'accord communautaire ne rendait pas obligatoire. Il est aussi l'occasion de moderniser le dispositif de l'octroi de mer.

La première manifestation de cette volonté d'amélioration est le principe du marché commun des Antilles dont notre mission avait l'année dernière longuement démontré l'utilité. Compte tenu de l'exiguïté des marchés, qui est un handicap, la possibilité d'associer les marchés de la Martinique et de la Guadeloupe devait être saisie. Elle l'est dans le projet de loi et je crois qu'il faut en complimenter et ses auteurs et les représentants des deux départements qui ont poussé dans ce sens.

Je souhaite qu'un système amiable, pragmatique entre les deux régions permette une harmonisation permanente des taux d'octroi de mer.

Se pose la question de l'extension de ce marché commun à la Guyane. Nous en voyons tous l'intérêt et les avantages économiques, les menaces aussi, au nom même du principe de l'octroi de mer, qui est un principe de protection et de soutien des transitions en cours. Il y aurait eu quelque risque, me semble-t-il, à faire cette extension de façon immédiate. Donc la proposition qui a été retenue à la fois par la commission des lois et par celle des finances d'adopter une période de transition de cinq ans me paraît une solution sage ; c'est aussi un progrès du projet de loi.

Le second élément d'amélioration qui n'était pas directement induit par l'accord européen est l'idée d'un décrochage - et là je sais que je viens sur un terrain délicat - entre la courbe d'évolution des recettes communales et la courbe du produit de l'octroi de mer dont l'écart constitue l'indice de dépendance de l'économie des départements d'outre-mer.

Il est très important que les conseils régionaux et l'Etat, qui fixent par leur dialogue le niveau de l'octroi de mer, établissent ce niveau en fonction des impératifs économiques de soutien et d'aide au développement des activités productives des départements d'outre-mer, et qu'ils le fassent avec l'esprit libéré quant à l'alimentation du budget de fonctionnement des communes et des départements.

Il est tout à fait légitime - et la discussion doit se poursuivre - qu'il y ait des désaccords ou, en tout cas, des différences de vues sur le niveau de garantie de la ressource consentie aux communes pour leur permettre d'accomplir leur programme et de préserver l'équilibre de leur budget. Mais l'idée que le produit qui entrera dans les budgets communaux évoluera en fonction de l'analyse générale et non plus en fonction du degré de perte d'indépendance économique des départements d'outre-mer est le signe d'une évolution positive qu'il faut soutenir.

Sur le choix de l'indice, la marge est assez large. Personnellement, j'ai soutenu en commission des finances une formule qui consistait à ajouter à l'indice de la DGF une fraction de la croissance du produit intérieur brut. On pourrait en imaginer une autre, que je soumetts à la réflexion, éventuellement pour la navette : ce serait de prendre un indice

représentatif du handicap comparatif des communes d'outre-mer par rapport à l'ensemble des communes, et qui consisterait donc à indexer le produit de la garantie sur l'octroi de mer sur la DGF globale de toutes les communes. C'est-à-dire que si la croissance de la DGF des communes d'outre-mer était plus rapide que la croissance moyenne de la DGF des communes au niveau national, cela pourrait représenter une forme de reconnaissance pour les communes de leur droit à bénéficier de ressources en croissance sans qu'il faille inventer un indice de révision propre aux départements d'outre-mer.

J'ajoute que le fonds régional, qui doit servir, en quelque sorte, de trop-plein si le produit de l'octroi de mer est plus important que les besoins des communes après la garantie, pourrait avoir, selon moi, une destination assez libre. C'est ainsi que je soutiens personnellement les amendements tendant à permettre au conseil régional à la fois de disposer pour ses propres programmes de soutien au développement économique du produit de ce fonds et d'abonder les programmes d'investissement des communes.

Mais derrière cette question du partage du produit de l'octroi de mer, se pose en réalité la question fondamentale du rôle des dépenses publiques locales dans le développement économique des départements d'outre-mer.

La part qui pouvait revenir aux collectivités publiques par leurs dépenses de salaires ou leurs dépenses d'équipement pour soutenir le développement économique est déjà très importante. Elle peut sans doute être valorisée, mais elle ne pourra jamais remplacer la part de l'initiative économique indépendante - privée ou semi-publique, d'ailleurs, mais en tout cas de l'économie de marché - dans le développement du potentiel d'emplois des départements d'outre-mer.

Je me borne donc, en conclusion, à formuler quelques souhaits sur ce que pourra être la gestion locale après le vote de cette réforme de l'octroi de mer.

Il me semble, en premier lieu, que les conseils régionaux ont avantage, précisément pour favoriser un brassage et un renouvellement de leur tissu économique, à conserver des taux modérés. C'est la raison pour laquelle je pense que la position du Gouvernement sur la règle du butoir est justifiée, car il ne devrait pas, normalement, y avoir une proportion de paiement d'octroi de mer sur les produits finis qui entraîne un remboursement structurel.

Je pense aussi que les conseils régionaux auront intérêt - et je crois que c'est leur intention - à procéder à un réexamen régulier des barèmes de l'octroi de mer et de leurs conséquences économiques. Ces barèmes ne doivent pas être trop figés car ils risquent, sinon, de donner lieu à des situations acquises et à un assoupissement qui ne seraient pas favorables à la création d'emplois.

Il me semble ensuite que le débat devra rester ouvert sur la dynamisation du marché du travail que représentent les départements d'outre-mer. Ils se trouvent à la croisée des chemins entre un système dans lequel la place de la fonction publique et la place des mécanismes de solidarité sociale représenteraient l'essentiel de la fourniture des revenus des citoyens des départements d'outre-mer et, au contraire, un système dans lequel la création d'emplois et l'initiative économique seraient des moyens d'assurer à nos amis des départements d'outre-mer à la fois leur viabilité, leur dignité économiques et aussi leur capacité à offrir des lieux d'accueil de jeunes talents et d'initiatives qui puissent profiter à la communauté nationale tout entière. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Frédéric Jalton.

M. Frédéric Jalton. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, l'examen du projet de loi portant réforme de l'octroi de mer témoigne de la volonté du Gouvernement de se mettre en conformité avec la décision du Conseil des Communautés européennes du 22 décembre 1989 en vue de la constitution du marché unique.

Mais, monsieur le ministre, le texte soumis à notre approbation et qui engage les départements d'outre-mer pour une durée de dix ans doit, à mon avis, répondre à certaines questions essentielles pour notre devenir.

Premièrement, est-il conforme à ce qui était demandé par Bruxelles? La réponse est bien évidemment oui; le Gouvernement a été même beaucoup plus loin que ce qui était demandé par la décision du Conseil.

Deuxièmement, ce texte répond-il aux besoins des entreprises locales?

C'est ici que commencent les difficultés. Les quelques minutes qui me sont imparties ne me permettront pas de les approfondir. Je vais simplement les énumérer, en rappelant qu'elles font l'objet d'amendements que j'ai déposés en compagnie de mon collègue Dominique Larifla.

De quoi s'agit-il? A l'article 3, nous proposons de relever le montant du chiffre d'affaires déterminant l'assujettissement de 3,5 à 5 millions de francs, car celui qui est proposé ne semble pas pertinent au regard de la réalité économique locale.

A l'article 4, nous demandons, afin de tenir compte de la réalité économique, de porter de 15 à 20 p. 100 la diminution de la base taxable car la structure en archipel de certains départements d'outre-mer, je pense notamment à la Guadeloupe, entraîne des surcoûts de commercialisation.

Il s'agit ensuite d'obtenir des garanties quant à l'exonération des matières premières par nature et par destination ainsi que sur la règle du butoir qui fait l'objet de propositions des MPI. Nous ne les avons pas reprises sous forme d'amendement, mais il est nécessaire que le Gouvernement donne des explications claires.

Il s'agit aussi d'obtenir des garanties à propos de la concurrence légalement déloyale des pays ACP.

Troisièmement, ce texte répond-il aux besoins des collectivités locales? Non, car il diminue le rythme de progression de la part que les communes tirent du produit de l'octroi de mer. Et quand on connaît le rôle primordial que jouent les collectivités locales, spécialement les communes, dans un contexte économique difficile, dans une Guadeloupe où le taux de chômage dépasse très largement les 30 p. 100 de la population active, il est nécessaire que les collectivités poursuivent leurs efforts en dépit des lourdes charges qu'elles supportent.

Nous connaissons tous dans les départements d'outre-mer l'importance des emplois communaux, l'importance de l'action sociale en faveur des plus défavorisés, la nécessité de développer les équipements communaux afin de favoriser l'installation des entreprises par la création de zones industrielles, ce qui réclame des travaux de voirie, d'électrification, d'adduction d'eau, etc.

A cet effet, les dispositions de l'article 16 représentent un grand risque de désengagement de l'Etat au détriment des départements d'outre-mer.

Une des grandes surprises de cet article, c'est qu'il exclut du champ d'application du fonds l'aide aux entreprises de transport maritime et aérien alors que Bruxelles reconnaît comme handicaps majeurs pour les départements d'outre-mer l'étroitesse du marché et l'éloignement, par conséquent la nécessité de développer et de moderniser les transports. Les dispositions de l'article 16 portent atteinte - et c'est inacceptable - à la démocratie locale et à l'esprit des lois de décentralisation que nous, socialistes, avons votées.

Monsieur le ministre, c'est pour toutes ces raisons que je suis cosignataire d'amendements qui seront défendus dans l'espoir de voir adopter un texte porteur d'avenir pour les départements d'outre-mer en général et en Guadeloupe en particulier.

Vous l'aurez compris, c'est à l'issue de nos échanges avec le Gouvernement et au regard des réponses qu'il aura apportées à mes interrogations que je me déterminerai. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union du centre et du groupe communiste.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer.

Compte tenu de l'heure et du nombre d'amendements que nous devons examiner cette nuit, je souhaite, monsieur le ministre, que vous puissiez être bref.

M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer. Votre souhait est superflu, monsieur le président, car c'est bien dans cet esprit que je comptais intervenir.

Lors de mon intervention liminaire, je me suis réjoui du dialogue qui s'était instauré entre le Parlement et le Gouvernement dans la préparation de ce débat. Nous avons écouté,

au cours de la discussion générale, les nombreuses suggestions et questions qui ont été formulées. Nous aurons, tout à l'heure, à nous prononcer sur plus de 180 amendements. C'est à cette occasion, monsieur le président, que nous répondrons, M. Charasse et moi-même, sur tel ou tel point précis.

M. le président. La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

4

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

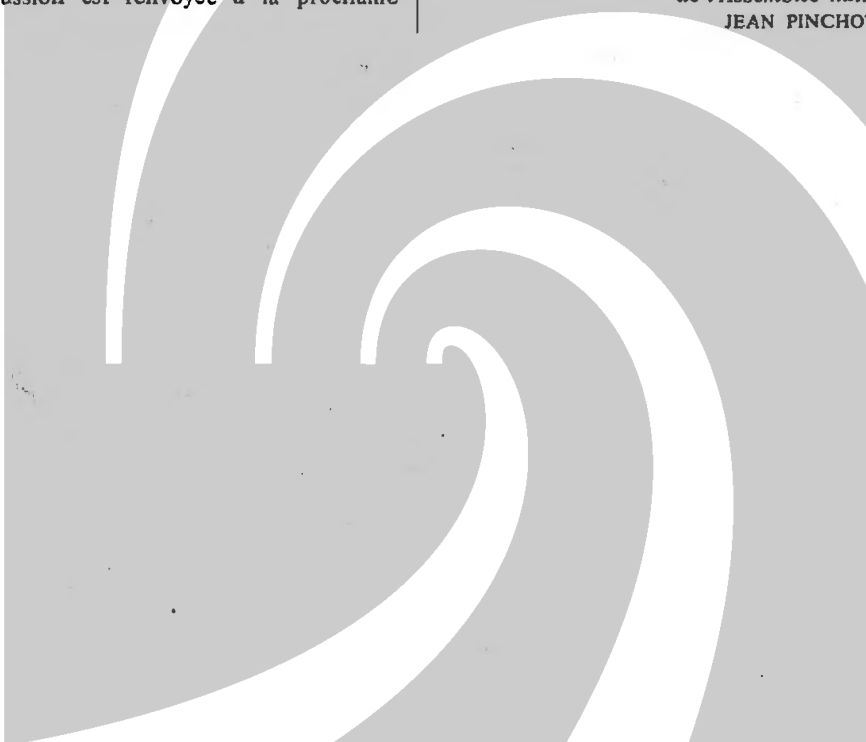
Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 2663 relatif à l'octroi de mer (rapport n° 2762 de M. Guy Lordinot, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures vingt.)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,*

JEAN PINCHOT



LuraTech

www.luratech.com



LuraTech

www.luratech.com