

INTERVIEW
DEVELOPEMENT ECONOMIQUE ET
ZONE FRANCHE GLOBALE DANS LES
DOM

Claude Gelbras,
Expert près la Cour d'Appel de Fort de France
et des Tribunaux Administratifs des Antilles-Guyane
Anci Président d'un établissement financier régional

Réalisée pour des hebdomadaires régionaux des Antilles Guyane

1/ Vous faisiez partie de la délégation martiniquaise qui s'est rendu en Corse en Septembre dernier afin de constater les effets de l'application du dispositif de Zone Franche Globale (ZFG) dans cette région entre 1996 et 2001. Comment ce voyage a-t-il été décidé ?

Le 12 mai 2006, avec le petit groupe de réflexion que j'anime, nous avons décidé d'organiser une grande manifestation :

UNIVERSITE DES ANTILLES ET DE LA GUYANE

***SUR LE THEME : LA ZONE FRANCHE GLOBALE :
DISPOSITIF DE RESORPTION DU CHOMAGE
ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL ?***

Le député, P. Edmond-Mariette, membre actif de notre comité, avait invité un de ses collègues de l'Assemblée Nationale, Paul Giacobbi, par ailleurs, Président du Conseil Général de Haute Corse et acteur de la Zone Franche Globale (ZFG) Corse de 1997 à 2001.

Vous noterez la participation de Bernard PONS (le « père » de la loi défiscalisation (issue de la loi de finance rectificative du 11 juillet 1986)) et d'Olivier BIANCARRELI, conseiller dans le Cabinet du Ministre Sarkozy (en charge des DOM/TOM et ex-directeur de cabinet de notre ancien Préfet M. CADOT) à cette réunion qui connu un vif succès et un échos considérable dans les DOM, y compris dans les allées du pouvoir...

Le voyage en Corse est la suite logique de cette manifestation à l'initiative du Député Philippe EDMOND MARIETTE qui s'est déroulé en Haute Corse.

2/ Paul Giacobbi a qualifié d' « intéressante » la méthode de fonctionnement de la délégation martiniquaise constituée de façon paritaire avec des chefs d'entreprises, des universitaires et des personnalités politiques de tous bords. Pouvez vous nous expliquer l'apport de chacun ?

La délégation, conduite par P. Edmond Mariette était très œcuménique puisque elle était composée de Mme E. Chalono, adjointe à la Mairie de Fort de France, du responsable syndicaliste A. Marcellin (CDMT), du secrétaire gal du PPM, D. Laguerre, du président de l'UMP Martinique, Yann Monplaisir, du Prof. d'économie F. Céliméne de l'UAG, du Vice Président du Conseil Régional, M. Laventure, du Secrétaire Général du MEDEF, L. Asselin, du Pt de la Commission « Tourisme » du MEDEF, J-L De Lucy, du conseiller gal PPM, J. Hajjar, etc...sans oublier un groupe d'étudiants de 3^{ème} cycle de sciences économiques chargé de rédiger les minutes qui seront prochainement diffusées. Leur présence était la marque de notre volonté d'associer l'Université à nos travaux et aussi, d'impliquer les jeunes dans notre réflexion qui concernent tout particulièrement leur avenir professionnel.

Selon l'usage, toutes les sensibilités se sont exprimées y compris au cours des débats qui ont suivi les exposés faits par des personnalités locales du MEDEF, de la CCI de Haute Corse, de chefs d'entreprises, etc...dans l'amphithéâtre du Conseil Général et à la Mairie de Bastia.

3/ Cette composition plurielle vous permet-elle toutefois de parler d'une seule voix ?

Oui et non. Des clivages sont apparus bien entendu selon son appartenance politique ou professionnelle avouée ou non.

Les syndicalistes, les membres du PPM et de « bâtir pays Martinique » ont surtout retenu l'aspect très social du dispositif ; ils ont bien intégré le fait que la réduction du chômage de masse nécessite des politiques volontaristes à destination des petites entreprises de service, du secteur du tourisme, des associations, des commerces de proximité, des professions libérales, etc...vision globale pour l'ensemble de la Martinique. Abaisser, voir supprimer les impôts et charges sociales qui grèvent les TPE et les créations d'entreprises et d'emplois sont aux rendez vous. Telles sont les enseignements tirés des Zones Franches Urbaines (ZFU) créées en 1997 et de l'expérience corse.

Côté MEDEF, le souci était de préserver les acquis de la défiscalisation, de maintenir ce dispositif opérationnel (comme la LOPOM le prévoit pour 15 ans) et d'éviter que sa portée soit revue à la baisse pour financer une ZFG. L'expression d'une zone franche sectorielle (tourisme et activités connexes) timidement suggérée par le MEDEF traduit la conception de ce courant réducteur.

Performances économiques très ciblées dans des secteurs bénéficiant largement de la LOPOM et des fonds européens, contre des mesures sociales généralisées avec un ciblage vers le secteur tertiaire et surtout touristique (70% du PIB, 75% des emplois). Les ZF ne s'inscrivent pas dans l'humanitaire ou le traitement social des exclus ; il y a des organismes pour cela. Bien au contraire ; il s'agit de créations de valeur et d'emplois encouragés par des exonérations de charges et d'impôts. Mais la synthèse reste à faire...

Question à rajouter : justement pensez vous que la mise en place d'un tel nouveau dispositif ne mettra pas en cause ceux existant déjà : en gros, du point de vue de l'Etat, « prendre à Paul pour donner à Jacques » ?

Comme je l'ai indiqué plus haut, les Zones Franches ont un « retour sur investissement » que personne ne peut nier même si l'Etat se prive très temporairement de recettes sociales (charges patronales) et fiscales (TP, IF, IS, IR) qui sont rapidement compensées par la sortie des affiliés de l'UNEDIC, de la CMU, des aides personnalisées, du RMI, etc... En aucun cas, il s'agit d'argent public dilapidé ou investi en pure perte. C'est la grande leçon de notre déplacement en CORSE : il s'agit d'un engagement économique et social très large où chacun gagne. Si je puis me permettre cette image, pour l'Etat c'est un « jeu » à somme nulle. Le pacte républicain retrouve tout son sens. Dans ces conditions, il n'y a aucune raison de remettre en cause les dispositifs existants.

Pour les collectivités, le manque à gagner (TP et impôt foncier) est pris en charge par l'Etat conformément à la loi du 12 décembre 1996. Il convient de le préciser car c'est une crainte souvent avancée et complètement injustifiée, par les Maires des communes de la Martinique et de la Guadeloupe:

« LOI no 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville : Création de Zones Franches Urbaines (ZFU) »

« Article 4 : Dans les conditions prévues par la loi de finances, l'Etat compense, chaque année, à compter du 1er janvier 1997, la perte de recettes résultant pour les « collectivités territoriales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, etc...etc... »

Dans la loi adoptée le 26 décembre 1996, la loi relative à la Zone Franche de Corse, loi n° 96-1143 on retrouve le même engagement « responsable » de l'Etat.

Je tiens à préciser que la RTT (AUBRY I et AUBRY II), c'est-à-dire le passage aux 35H coûte à l'Etat 16 milliards d'EUROS par un an depuis 1999 au titre des allègements de charges pour les entreprises, pour un dispositif, qui selon l'INSEE n'a créé ou maintenu que 200000 à 300 000 emplois dans l'hexagone, dans les grosses PME en particulier.

Aux Antilles, où le tissu économique est principalement constitué de TPE de moins de 10 ou 20 salariés, le passage aux 35H, avec pour objectif le partage du travail, n'a pas stimulé l'emploi. Promenez vous dans le cœur de Fort de France après 17H, vous constaterez que les rideaux des commerçants sont baissés. Ces derniers – comme à Pointe à Pitre - ont choisi (pour éviter un alourdissement de leur charges) de réduire leurs heures d'ouverture plutôt qu'embaucher.

4/ Quelles seraient les retombées attendues par la mise en place du dispositif de la ZFG sur l'ensemble de l'économie Martiniquaise?

On ne peut faire que des projections fondées sur l'historique des ZFU (15 nouvelles ZFU ont été créées en juin 2006, soit un total de 100 en 2006) et la ZFG de Corse (1997-2001) et subsidiairement, des ZF disséminées dans de nombreux pays. A ne pas confondre surtout, avec les régions off shore, les paradis fiscaux, les zones sous douanes, etc...Le dispositif est encadré et obéit à des lois et règlements dont les bases fondatrices datent de décembre 1996 lorsque au sein même des ZUS (= grande zone urbaine sensible composée de quartiers difficiles), l'administration avait identifié des espaces en fort déclin économique dû tout à la fois à des problèmes sociaux (exclusion, chômage, violence, échec scolaire, etc...) qu'à la disparition des commerces et entreprises antérieurement intégrés dans le tissu local.

Le principe – rappelé plus haut- consiste à maintenir les entreprises en activité, en créer de nouvelles, évitant ainsi la fuite des commerces de proximité et susciter l'emploi par des mesures stimulantes. Les effets d'aubaine ? Les entreprises qui se transfèrent en ZF pour bénéficier de ces avantages ? Tant mieux ! Revitaliser une zone paupérisée et délabrée par des apports extérieurs, c'est aussi un des buts recherchés.

On a assez de recul pour affirmer que le bilan est très positif comme le rappellent différentes études et nombreux travaux d'évaluation de la DIV, de la DARES, de l'ACOSS, du Ministère des affaires sociales, et le travail en commission du Sénateur Pierre André (2003).

Comme le mentionne souvent le Ministre J-L BORLOO, des milliers d'entreprises et d'emplois ont été créés au cours des années 1997-2005 ; une ZFU (minimum 10 000 habitants sur quelques dizaines d'hectares) qui marche c'est 1000 emplois créés ; une ZFU performante c'est 2000 emplois. L'exemple de la ZFU de Dillon est éloquent : il n'y a plus de foncier pour accueillir de nouveaux porteurs de projets !

Une Martinique classée en ZFG pour toutes les entreprises jusqu'à un effectif de 25 ou 50 salariés, avec une clause d'embauche souple et réaliste, c'est 15 000 emplois créés en moins de 5 ans, c'est-à-dire une réduction de près de 50% du taux de chômage.

Pour la FEDOM (structure fédérative qui regroupe les organisations patronales des Antilles, de Guyane et de la Réunion) présidée par M. Guy Dupont, (issu de la Réunion), la réduction du chômage de masse ne paraît pas être un axe prioritaire ; je reste confondu par l'indifférence sinon le refus d'extension ou de création de Zones Franches Globales dont il n'est même pas fait mention dans sa dernière plateforme, à contre courant des positions prises par le Gouvernement.

Comment ne pas mentionner la ZF Interurbaine – première en son genre -(3000 hectares) créée à la Réunion regroupant 3 agglomérations, par décret du 20 décembre 2006 ?.

On reste dans la fatalité et le conformisme (chers aux déclinologues) alors qu'une rupture et un changement de cap s'imposent si l'on veut apporter une solution à cette fracture sociale qui nous ronge. Ce n'est pas le problème d'autrui ; nous sommes tous concernés.

Tout au plus, la FEDOM se fixe comme objectif « une décrue du chômage de 1% par an pour la prochaine décennie ». Pour la Martinique ou la Guadeloupe, cela équivaut à la création de 350 emplois par an. C'est une résignation, quand on sait qu'à la Réunion le taux de chômage est de 30% !. Ne parlons pas du chômage des jeunes, les chiffres seraient, dit on, calamiteux.

C'est précisément parce que le chômage dans les DOM n'est pas l'effet d'une conjoncture défavorable mais est structurel qu'il faut un changement de stratégie de développement pour le résorber. La LOPOM n'apporte qu'une réponse partielle à cette problématique qui n'est pas insoluble...mais il faut d'autres moyens, d'autres leviers.

Cela vous paraît il être une idée subversive, une hérésie que de focaliser sur les exclus du travail comme le fait déjà, avec des moyens limités, le CRESS (Chambre Régionale pour l'Economie Sociale et solidaire)?. Voyez comme le micro crédit a changé la donne ; un système alternatif au système bancaire qui leurs donnent une nouvelle chance !. A la Réunion, cela fonctionne avec succès depuis ...dix ans !.

Toutes les pistes sont bonnes.

Savez vous que (hors Haïti) les Antilles Françaises ont le plus mauvais taux de chômage de la Région ?. Ste Lucie, La Dominique, la République Dominicaine, les Iles Vierges, St Vincent, Barbade, Trinidad, Porto Rico, ont en moyenne 5 à 10 points de taux de chômage en moins. Leurs prélèvements obligatoires y sont largement inférieurs aux nôtres.

5/ Selon Paul Giacobbi, les résultats de la Zone Franche Globale pour la Corse seraient plutôt mitigés. L'avantage majeur de ce dispositif fut l'incontestable amélioration des fonds propres de l'entreprise, mais le dispositif n'a hélas pas entraîné une relance significative de l'emploi et très peu d'entreprises nouvelles se sont installées dans ces zones. A la lumière de ces résultats corses, pensez vous qu'il faille modifier les conditions de demande et d'application du dispositif de ZFG pour la Martinique ?

Si vous aviez entendu les cadres de la CCI et du MEDEF de Haute Corse, vous ne poseriez pas la question ainsi et seriez convaincue de l'opportunité de ce statut. La Corse était avant 1996 dans un marasme total ; l'économie était en état de décomposition avancée (dixit les intervenants corses).

Les causes sont bien connues : attentats, dynamitages, assassinats, refus des investissements étrangers, incivisme de tout bord, etc... Plus de 2000 agressions politiques par an ! Les nuits bleues ne se comptaient plus. Le passage en ZFG a radicalement changé les choses même si l'effet attractif de la Corse restait à reconstituer. Je rappelle que le Préfet Erignac est assassiné en 1998, soit 1 an après le début de la ZFG. Les Caisses d'Epargne du Sud de la France sont pleines d'EUROS que les Corses ont transférés par refus d'investir leur propre argent dans leur pays. La confiance ne se décrète pas.

Si la Corse n'avait pas connue pareils événements, la ZFG aurait donné son plein effet et le chômage aurait reculé plus rapidement même si celui-ci n'était que de 14,5% en 1996. Chiffre enviable pour les domiens... Vous noterez au passage que le PIB/h de la CORSE est 50% supérieur à celui de la moyenne des DOM.

Autre donnée : le PIB/h des DOM de 2005 est égal à celui de la CORSE de 1997, 1^{ère} année de ZFG. (source : INSEE),

(n.b : en 2003 et 2004, le rythme annuel des attentats est « tombé » à près de 1000...)

En final, l'économie a été remise sur pieds, la création d'emplois a augmenté de 11% et l'Etat a recouvré ses créances ; les Corses parlent d'un dispositif gagnant gagnant. Un seul regret et un seul conseil à l'adresse des Martiniquais : oui pour une ZFG mais pour 10 ou 15 ans. A peine les résultats de la ZF Corse se faisaient sentir que le dispositif s'achevait même si la sortie (en sifflet) fut progressive et orientée vers l'encouragement des investissements productifs.

5/ Le principe de la Zone Franche pourrait être appliqué uniquement à quelques secteurs clés, comme le tourisme et non à l'ensemble de l'activité économique. Les secteurs ainsi dynamisés n'entraîneraient-ils pas l'ensemble de l'activité économique ? Et dans ce cas pourquoi ne pas procéder par étapes et démarrer par ce dispositif de Zone Franche d'Activités (ZFA)?

Pourquoi faire compliquer quand on peut faire simple ?. Il faut un dispositif lisible et puissant pour qu'il soit performant.. Il faut un signal social fort pour tous les chômeurs, les Rmistes, les exclus, les jeunes peu diplômés y compris les porteurs de projets, dans tous les métiers, dans toutes les communes.

Sachez que 37% de la population active est sans compétence professionnelle (Réunion : 52% !). En métropole le taux se situe entre 10% et 12%. Le message est donc : embauchez des personnes peu ou pas qualifiées, formez les à vos métiers et vous serez aidés. On ne peut plus accepter un taux de chômage de 23% (officiellement) mais corrigé des fins de droits, les radiés, les « découragés », le chiffre se situerait aux environs de 25%-27%.

Vous l'avez appris récemment lors de la semaine « **Ecole Entreprise du 23 novembre 2006 - Economie et emploi** » à laquelle vous participiez, au cours de la présentation des statistiques de la Martinique faite par le Directeur de l'IEDOM : **entre 2004 et 2005, le chômage a baissé de 0,5%** (sic) alors que la LOPOM, la défiscalisation et les fonds européens « tournent » à plein régime. A ce rythme, il faudra attendre 25 ou 30 ans pour rejoindre le taux de la Métropole (la Corse est pratiquement, aujourd'hui, dans la moyenne nationale soit 9%).

Cette situation est intolérable et depuis trop longtemps acceptée ; les acteurs économiques doivent prendre leur part de responsabilités même s'il est clair que les dispositifs indispensables d'aides à nos fragiles économies (LOPOM, Fonds Européens, POSEIDOM, Contrat de Plan, etc...) sont impuissants à réduire notre chômage de masse. On m'a rétorqué : sans eux le chômage serait pire. Vrai mais si le mieux est l'ennemi du bien comme dit le proverbe, le mieux n'est pas l'ami du pire !. On n'a pas tout essayé, il ne faut pas se démobiliser et le droit à l'expérimentation figure en bonne place à

L'article 37-1 de la Constitution :

« La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. »

Le coût pour l'Etat ? Parlons d'abord de ce que « rapportent » des chômeurs remis au travail :

- économies pour les ASSEDIC (on estime qu'un chômeur coûte entre 20 000 € et 30 000 € par an ; faites le compte, c'est 100 M€ à 200 M€ an en Martinique...),
- moins de Rmiste, (Martinique : 4 fois la moyenne nationale)
- moins de CMU, (Martinique : 8 fois la moyenne nationale)
- plus de TVA, de revenus et de PIB par l'apparition de nouveaux consommateurs,
- moins d'aides sociales (Région, Mairie, ANPE, etc...),
- moins de violences, de drogues, d'incivilités et de dégradations urbaines,
- retour des exclus et des « nouveaux pauvres » vivant sous le seuil de la pauvreté, à la dignité, et à la préservation de la cohésion sociale,...
- réduction de l'économie « informelle », autre plaie locale.

Pour l'Etat, ce sont des recettes fiscales et sociales en moins, soit, pour une période limitée. Mais qui n'a jamais fait le solde ? Faut-il le faire s'agissant d'une priorité nationale décrétée par tous les Gouvernements ? Le citoyen n'est-il pas au cœur de toute politique, économique, sociale et culturelle ?

Pour être complet, là aussi calculé à partir des ZF existantes (y compris la ZFG Corse), le coût budgétaire ne serait que de 100 à 150 M€ nets/an pour une ZFG Martinique. Si vous faites la balance, il n'y a pas péril dans la demeure du déficit public de la Nation qui ne peut pas être alourdi par les mesures proposées si le dispositif fonctionne bien. (A titre de comparaison, les budgets annuels respectifs du CRég. et du CGal de la Martinique sont de 350 M€ et de 550 M€).

6/ LOPOM, Fonds européens, Contrats de plan ou défiscalisation... Quelle viabilité à long terme pour une économie autant « tutellisée » ? Existe-t-il, selon vous d'autres pistes de développement ?

C'est bien entendu une question fondamentale ; nous sommes en économie de marché et de libre entreprise. L'esprit entrepreneurial en découle. Ce n'est pas moi qui peux dire si les champs de canne ou de bananes doivent être reconvertis en culture de melons ou de raisins. Il y a des spécialistes pour cela.

Moi je travaille sur des outils et non sur des projets. Encore qu'il m'apparaît clairement – comme à d'autres – que le tourisme sera la filière porteuse de demain. Par contre, et pour répondre à votre question une chose est sûre : dans nos économies modernes l'attractivité fiscale est un moteur turbo qui donne de l'imagination aux investisseurs et attire les capitaux. Ce postulat est une des clefs du développement économique d'aujourd'hui.

Certes, ce n'est pas encore pour demain que la Martinique pourra tourner le dos aux aides ou subventions de toute nature. Mais si la Martinique devient ZFG, l'entreprise est alors aidée en amont ; les marges financières qui apparaissent dans les comptes des entreprises sont celles que l'Etat n'a pas prélevées permettant investissements et embauches. On devient moins dépendant et on met un terme (relatif) à la politique du « guichet ». C'est plus honorable que la politique de la sébile !

7/ Croyez vous en la possibilité, grâce à ces coups de pouce salutaires, de l'émergence d'une Martinique capable de générer en retour des ressources durables ?

La Martinique est une petite Ile, la population est celle de 2 ou 3 arrondissements parisiens, les politiques de développement ne peuvent pas être les mêmes dans une zone qui génère peu de PIB ou de richesses par centre de profit. Si la ZFG contribue à développer une économie endogène avec une forte création d'emplois, ce serait déjà un succès. Fasse que les prochaines années aient pour ambition et pour vision la disparition du chômage de masse !.

8/ Existe-t-il un « retour sur investissements » pour l'Etat ? Quelle est la réelle plus value de nos régions pour la France et pour l'Europe ?

Nos Iles appartiennent à une communauté nationale ; on ne se pose pas la question de savoir si les Causses ou la Région Languedoc Roussillon (une des régions les plus pauvres de l'hexagone) contribue ou non à la performance nationale. C'est bien là un des avantages d'appartenir à une même communauté même si quelques tiraillements culturels génèrent un mal être identitaire que l'on ne peut nier chez certains, peu nombreux, me semble-t-il. Si la Martinique devenait un jour indépendante et non vassalisée (A. Césaire parlait de « largage » à l'initiative de l'Etat, à l'opposé d'une revendication populaire), votre question aurait un sens et notre ex département figurerait alors dans les atlas économiques internationaux ...à je ne sais quelle place.

Ste Luce, le 20 décembre 2006,

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left, a horizontal line crossing it, and a long, sweeping curve that extends upwards and to the right.