

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME VI

DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE - MER

Par M. Roger LISE ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, *vice-présidents* ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, *secrétaires* ; José Balareello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard César, Jean Chérioux, Marcel Debarge, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Paul Kauss, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Frank Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 12), 1639 (tomes I et II), 1640 (tome III) et T.A. 389.

Sénat : 84, 85 (annexe n° 7), 87 (tomes XXII et XXIII) et 90 (tomes VII et VIII).

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	11
I - L'EVOLUTION DE LA POPULATION DE L'OUTRE-MER	13
A. L'EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES DOM	14
1. Les résultats du recensement	14
2. L'accroissement naturel de la population	15
3. L'inversion du solde migratoire	16
B. L'EVOLUTION DE LA POPULATION ACTIVE ET DU CHOMAGE ..	17
1. L'évolution de la population active	17
2. L'évolution du chômage	18
II - L'AMELIORATION DES PRESTATIONS SOCIALES ET LA REALISATION DE LA PARITE SOCIALE GLOBALE	19
A - LES PRESTATIONS DE SECURITE SOCIALE OUTRE-MER : DES DISPARITES PERSISTANTES	20
1. Les mesures déjà réalisées	21
2. Les mesures en suspens	24
B - LA MISE EN PLACE DU REVENU MINIMUM D'INSERTION	27
1. Les conditions d'application du RMI dans les DOM	28
2. Les bénéficiaires du RMI dans les DOM	29
3. Les difficultés de l'insertion	30
III - L'INSERTION PROFESSIONNELLE ET SOCIALE DES POPULATIONS D'OUTRE-MER	32
A. L'INSERTION PROFESSIONNELLE	32
1. La formation professionnelle	33
2. La politique de l'emploi	35
B - LE LOGEMENT SOCIAL	40
1. L'évolution des crédits	41
2. Les difficultés rencontrées	44
CONCLUSION	46

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Audition de M. Louis Le Pensec, Ministre des départements et territoires d'outre-mer

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mardi 6 novembre 1990 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer, sur les crédits de son département ministériel pour 1991.

Après avoir rappelé que l'outre-mer était considéré par le Gouvernement comme une priorité, M. Louis Le Pensec a indiqué que les dotations budgétaires de son ministère avoisineraient 2,2 milliards de francs en 1991, soit une augmentation de 5,45 % par rapport à 1990. Une augmentation d'ordre similaire affectera l'ensemble des crédits consacrés à l'outre-mer, y compris par d'autres ministères, qui atteindront 29,9 milliards de francs en 1991.

S'agissant du développement économique, le ministre a évoqué la forte progression des dépenses en capital dans le cadre du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (F.I.D.O.M.), notamment de sa section décentralisée, et du fonds d'investissement pour le développement économique et social (F.I.D.E.S.) s'agissant des territoires d'outre-mer. Au titre de ce dernier, une dotation de 40 millions de francs, complétée par 10 millions de francs provenant des produits de l'émission, sera affectée à la construction de logements sociaux en Polynésie française.

Le ministre a rappelé, en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, que les contrats de développement représentent un effort de 855 millions de francs sur trois ans. Par ailleurs, l'ensemble des contrats de plan avec les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer ont été signés.

Le ministre a ensuite abordé le domaine de l'égalité sociale, objectif que le Gouvernement souhaite atteindre par étape.

Il a précisé que le Gouvernement envisageait un rattrapage du S.M.I.C. dans des délais et selon des modalités tels que la compétitivité des entreprises ne soit pas compromise. Des

négociations sont en cours et d'ores et déjà le S.M.I.C. a été augmenté de 5 % en juillet à La Réunion.

L'alignement des prestations familiales servies dans les départements d'outre-mer sur celles de la métropole sera quant à lui réalisé d'ici à 1995.

Le Gouvernement fera prochainement des propositions tendant à modifier le régime de rémunération des fonctionnaires en poste dans les D.O.M., afin de réduire les inégalités et d'éviter les distorsions dans l'emploi de la main-d'oeuvre.

Le ministre a ensuite rappelé que dans le cadre de la mise en place du revenu minimum d'insertion et des programmes d'insertion, la priorité absolue serait accordée au logement social, mais également à l'effort de formation.

Enfin, le ministre a précisé qu'il avait engagé des consultations avec les territoires et les départements d'outre-mer en vue d'approfondir les lois de décentralisation.

En réponse aux questions de M. Roger Lise, rapporteur pour avis, le ministre a ensuite apporté les précisions suivantes :

. la mise en oeuvre des conclusions du rapport Ripert exige une approche spécifique pour chaque département d'outre-mer,

. l'Etat s'est engagé dans une démarche de globalisation des crédits déconcentrés affectés aux préfets concernant les chômeurs de longue durée et les actions de l'A.N.P.E,

. en matière de logement social, le Gouvernement entend améliorer le parc immobilier mais également renforcer la solvabilité des ménages, par l'extension de l'allocation de logement,

. un effort important sera conduit, dans le cadre de la résorption de l'habitat insalubre, à l'égard des bidonvilles de Pointe-à-Pitre, Fort-de-France et Cayenne,

. la modification du régime de rémunération dans la fonction publique ne s'appliquera qu'aux fonctionnaires recrutés ou affectés dans les D.O.M. postérieurement à sa mise en place ; les

économies ainsi réalisées seront affectées aux départements d'outre-mer,

. l'écart entre les allocations familiales des D.O.M et celles de la métropole sera résorbé par étapes régulières d'ici au 1er janvier 1995,

. la suppression du Fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire (F.A.S.S.O.) est envisagée à terme et s'accompagnera dès 1991 de la mise en place des contrats enfance puis, par la suite, de prestations de service gérées par les caisses d'allocations familiales après convention avec les communes,

. le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion était de 72.000 en 1989 et de 91.600 au 30 juin 1990 ce qui devrait représenter, au titre des allocations, une dépense de près de 2 milliards de francs dans les D.O.M. en 1990,

. les contrats emploi-solidarité ont pris le relais des chantiers de développement supprimés à partir de 1990, et s'adressent notamment aux bénéficiaires du R.M.I.

. le Gouvernement étudiera très sérieusement la possibilité d'utiliser une partie de la créance de proratisation pour aider les communes à acquérir des terrains et les viabiliser, à condition que ceux-ci soient utilisés pour le logement social des allocataires du R.M.I. ; d'ores et déjà, les dépenses de viabilisation seront prises en compte dans le prix de revient des logements évolutifs sociaux.

A M. Jean Chérioux qui l'interrogeait sur la modification du régime de rémunération des fonctionnaires, le ministre a indiqué qu'elle ne s'appliquera pas aux fonctionnaires actuellement en poste outre-mer et qu'elle ne remettra pas en cause le principe de la majoration de traitement dont bénéficient les fonctionnaires exerçant en métropole et séjournant dans un DOM au titre des congés bonifiés.

Le ministre a indiqué à M. Paul Souffrin qu'en 1982, 400.000 ressortissants des DOM résidaient en métropole. Il a assuré à M. Olivier Roux qu'il lui communiquerait les chiffrages élaborés pour évaluer le coût de l'alignement des prestations familiales.

A M. Jean-Pierre Fourcade qui l'interrogeait sur les incidences du projet de loi relatif au statut de la Corse sur le débat institutionnel dans l'outre-mer, le ministre a indiqué que ce projet

pouvait être de nature à susciter des demandes nouvelles, notamment dans le cadre des consultations qu'il a engagées en vue de parachever la décentralisation outre-mer.

Enfin, le ministre a répondu au président Jean-Pierre Fourcade et à M. Roger Lise, rapporteur pour avis, qu'il accorderait une attention toute particulière au sort réservé aux productions agricoles des D.O.M. dans le cadre des négociations commerciales internationales.

Examen des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mercredi 14 novembre 1990, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour examiner les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1991.

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a précisé que le projet de budget des départements et territoires d'outre-mer atteindrait près de 2,2 milliards de francs et progresserait de 5,4 %, l'essentiel de cette augmentation provenant des dépenses en capital. Ce projet confirme donc les relèvements significatifs des crédits entrepris en 1987 et, dans une moindre mesure, en 1989.

Dépassant le strict cadre budgétaire, le rapporteur pour avis a souhaité établir un bilan de la politique sociale outre-mer.

Il a rappelé le dynamisme de la démographie outre-mer, confirmé par le dernier recensement et accentué par l'inversion du solde migratoire avec l'arrêt de la mobilité vers la métropole.

Le facteur démographique explique en grande partie le déséquilibre permanent du marché du travail. Malgré une augmentation de la population active, dans le bâtiment et les travaux publics et surtout dans le secteur public, les taux de chômage demeurent exceptionnellement élevés dans les D.O.M.

En ce qui concerne le rattrapage des prestations sociales, le rapporteur pour avis a rappelé que, depuis 1988, l'alignement des D.O.M. sur la métropole était réalisé en matière d'assurance vieillesse et d'aide sociale. En revanche, et malgré la suppression totale depuis 1989 de la condition d'activité professionnelle, d'importantes disparités subsistent dans l'attribution des

prestations familiales, dont le niveau est très inférieur à celui de la métropole.

Le rapporteur pour avis a regretté que le Gouvernement repousse l'alignement des allocations familiales à 1995, alors qu'il devait être réalisé en 1992 au terme de la loi de programme. Il a également déploré que dans le cadre de la parité sociale globale, le mode de calcul du fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire (F.A.S.S.O.) ne soit pas révisé pour être établi sur des bases réelles et non pas forfaitaires.

Le rapporteur pour avis a ensuite donné quelques indications sur l'application du revenu minimum d'insertion. Les D.O.M. représentent 20 % des bénéficiaires et 20 % des dépenses. Moins de 5 % des bénéficiaires ont conclu un contrat d'insertion. L'essentiel vise des actions de formation et surtout le financement du logement social.

Le rapporteur pour avis a ensuite noté une augmentation notable des crédits affectés à la formation professionnelle, un programme spécifique à la Nouvelle-Calédonie et les actions de l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (A.N.T.) ayant par ailleurs permis la formation de jeunes en métropole. D'autre part, le service militaire adapté verra ses moyens accentués en Nouvelle-Calédonie.

Dans le domaine de l'emploi, les travaux d'utilité collective ont été supprimés dans les D.O.M. et remplacés par les contrats emploi-solidarité, mis en place dans les mêmes conditions qu'en métropole. Le rapporteur pour avis a par ailleurs rappelé la suppression regrettable des chantiers de développement dans les D.O.M.

Le rapporteur pour avis a ensuite abordé le domaine du logement social dans lequel un effort financier très important est réalisé. La ligne budgétaire unique du ministère de l'équipement progresse de 13 % en 1991, ce qui permettra d'atteindre les objectifs de la loi de programme. Elle est en outre abondée par une fraction importante de la "créance de proratisation". Un prélèvement du même type a permis de doubler en 1990 les crédits de résorption de l'habitat insalubre qui représentaient déjà le quart de l'enveloppe nationale.

Par ailleurs, le bouclage des aides au logement sera prochainement réalisé et permettra à tous les ménages de bénéficier d'une aide sous la seule condition de ressources.

Un arrêté a également permis de mieux prendre en compte les coûts de viabilisation dans le financement des logements évolutifs sociaux. A ce propos, le rapporteur pour avis a souhaité qu'une part de la créance de proratisation soit affectée aux communes afin de les aider à acquérir des terrains et à les viabiliser.

En conclusion, le rapporteur pour avis a souligné les aspects positifs de la politique budgétaire de l'Etat mais a souhaité que des engagements plus précis soient pris en matière de politique familiale et d'aide aux communes en matière de logement social. Sous cette réserve, il a proposé d'émettre un avis favorable sur le projet de budget.

M. Jean Madelain a évoqué les effets pervers constatés dans le département de la Réunion par l'application du revenu minimum d'insertion, notamment lors de la dernière campagne de coupe de la canne à sucre. Rappelant la suppression des chantiers de développement, il a déploré que des formules utiles et adaptées aux D.O.M. soient délaissées en faveur de dispositifs purement et simplement importés de métropole.

M. Jean Chérioux a regretté que le Gouvernement n'en soit pas resté à l'application de la loi de programme de 1986 et a estimé que sa politique relevait plus de l'assistance que de la solidarité. Pour ce motif, et en raison de la politique générale à l'égard de l'outre-mer, il a estimé ne pas pouvoir approuver ce projet de budget.

M. Guy Penne a souligné l'augmentation des crédits en faveur de l'outre-mer, notamment dans le domaine du logement social. Il a estimé que les populations d'outre-mer devraient bénéficier des mêmes droits et obéir aux mêmes obligations que les métropolitains et qu'il n'y avait donc pas lieu de parler d'assistance.

Mme Hélène Missoffe s'est étonnée que le refus d'une activité d'insertion n'entraîne pas automatiquement la suppression de l'allocation de R.M.I.

Mme Marie-Claude Beaudeau s'est félicitée de l'arrêt des migrations vers la métropole et a regretté que l'A.N.T. ne développe pas davantage l'aide aux ressortissants d'outre-mer qui souhaitent retourner dans leur département d'origine.

En réponse à ces interventions, M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes :

- la commission avait souligné l'an passé le caractère néfaste de la suppression des chantiers de développement,

- depuis la loi de programme, le quart des crédits nationaux de résorption de l'habitat insalubre sont affectés aux D.O.M.,

- il aurait été souhaitable de subordonner l'attribution du R.M.I. à l'engagement précis du demandeur d'exercer une activité dont il définirait la nature,

- le préfet de la Réunion a pris l'initiative de supprimer l'allocation aux bénéficiaires du R.M.I. ayant refusé de participer à la campagne de coupe de la canne à sucre,

- la politique de mobilité, stoppée depuis près de dix ans, avait pour but de permettre à ceux qui le souhaitaient de se déplacer en métropole, en abaissant le coût du transport.

Puis le rapporteur pour avis a conclu en souhaitant obtenir du Gouvernement deux engagements fermes sur l'aide aux communes pour l'achat et la viabilisation des terrains et sur la politique familiale, soit par un relèvement plus rapide des allocations familiales, soit par une révision du calcul du F.A.S.S.O.

En l'attente des réponses du Gouvernement sur ces deux points, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat sur les crédits du ministère des D.O.M.-T.O.M. Le rapporteur pour avis a été autorisé à tenir compte de la teneur de ces réponses pour émettre, soit un avis favorable, soit un avis défavorable à l'adoption de ce projet de budget.

Mesdames, Messieurs,

Les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer enregistrent pour 1991 une **progression de 5,4 %** supérieure à celle de l'ensemble du budget, et se montent à près de 2,2 milliards de francs.

L'augmentation des **dépenses ordinaires** se limite à **1,6 %** mais celle des **dépenses en capital** atteindra plus de **10,6 % en crédits de paiement**, dans le cadre du fonds d'investissement des départements d'outre-mer ou FIDOM (+ 21,6 % en crédits de paiement), du chapitre 68-93 spécifiquement consacré à la Nouvelle-Calédonie (+ 15,3 %) et du fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer ou FIDES (+ 5,3 %).

Ainsi se trouve consolidé le **relèvement significatif des crédits** du ministère des départements et territoires d'outre-mer réalisé en 1987 et, dans une moindre mesure en 1989.

Votre commission des affaires sociales avait salué en son temps l'impulsion nouvelle déclenchée à la suite de la loi de programme de 1986.

Au cours de l'année 1990 l'objectif d'égalité sociale, affiché par le Gouvernement, aura été mieux défini et précisé, comme

le demandait votre rapporteur l'an passé, notamment grâce aux travaux entrepris par la commission présidée par M. Jean Ripert.

Dans une certaine mesure, l'égalité sociale, telle que la conçoit désormais le Gouvernement, prolonge les orientations définies dans la loi de programme de 1986. Mais votre commission des affaires sociales souhaite avant tout que cet objectif ambitieux n'occulte pas, ni ne remette en cause, la **bonne application de la loi de programme**, notamment en ce qui concerne la **parité sociale globale**. A cet égard, on peut craindre que tous les objectifs ne seront pas atteints d'ici la fin de 1991, terme de la loi de programme.

Comme à son habitude, la commission des affaires sociales souhaite dépasser le strict cadre budgétaire, qui se prête difficilement à une évaluation complète de la situation sociale de l'outre-mer.

Le recensement de 1990 a mis en lumière la **forte démographie de l'outre-mer**, avec les conséquences que cela comporte sur l'emploi et les conditions de vie des familles.

La mise en place du **revenu minimum d'insertion** s'est poursuivie au cours de l'année 1990 et devrait se traduire pour 1991 par une dépense de près de 2,2 milliards de francs à la charge de l'Etat.

La part prise par les départements d'outre-mer dans le **revenu minimum d'insertion**, c'est-à-dire plus de 20 % de l'ensemble des bénéficiaires, illustre leurs difficultés économiques et sociales.

L'indispensable **mise en oeuvre de l'insertion** représente un enjeu considérable auquel devront être consacrés d'importants moyens au cours des prochaines années, si l'on veut réduire les handicaps des départements d'outre-mer.

Deux priorités paraissent aujourd'hui s'imposer :

- la **formation**, préalable à toute insertion professionnelle,

- le **logement social**, domaine dans lequel l'outre-mer a accusé un retard majeur.

Des moyens financiers supplémentaires ont été consacrés à ces deux secteurs au cours des quatre dernières années, sans pour autant donner les résultats escomptés. L'effort financier devrait donc s'accompagner d'une meilleure prise en compte des spécificités de l'outre-mer.

Tels sont les points principaux qui ont retenu l'attention de votre commission des affaires sociales et qu'elle souhaite développer dans le présent avis.

I - L'EVOLUTION DE LA POPULATION DE L'OUTRE-MER

Le recensement opéré au début de l'année 1990 dans les quatre départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon a permis de mieux mesurer l'évolution démographique. Votre commission a toujours souligné combien cette dernière pesait sur la situation de l'emploi.

A cet égard, le dernier recensement confirme le dynamisme démographique des DOM et met en lumière un phénomène plus récent : l'inversion du solde migratoire.

Compte tenu de la pression démographique, et malgré une légère amélioration de la situation de l'emploi, les taux de chômage outre-mer demeurent beaucoup plus élevés qu'en métropole.

A. L'EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES DOM

Les quatre DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon ont fait l'objet d'un recensement à la même date qu'en métropole. Les recensements à Wallis et Futuna et à Mayotte sont respectivement prévus pour octobre 1990 et août 1991. En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, les derniers recensements datent respectivement de 1988 et 1989.

1. Les résultats du recensement

Le recensement, dont les résultats officiels devraient être publiés à la fin de l'année, porte la population de l'outre-mer à 1 900 000 personnes, soit 3,25 % de la population nationale.

Pour les quatre DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon, les résultats ont été les suivants :

	Population 1982	Population 1989	Taux d'accroissement annuel
Guadeloupe	328 400	386 600	+ 2,1 %
Martinique	328 570	359 800	+ 1,1 %
Guyane	73 020	114 900	+ 5,8 %
Réunion	515 800	596 600	+ 1,8 %
St Pierre et Miquelon	6 037	6 300	+ 0,5 %

Globalement, on constate donc un **taux de croissance annuel de l'ordre de 2 % par an**, très supérieur au taux de 0,7 % par an constaté entre 1974 et 1982.

Ce taux d'accroissement est quatre fois plus élevé que celui de la métropole qui, pour la période 1982-1990, se limite à 0,5 % par an.

En ce qui concerne les territoires d'outre mer et Mayotte, leur population, au dernier recensement les concernant, s'établissait comme suit :

Polynésie française	188 814 habitants en 1988
Nouvelle-Calédonie	164 173 habitants en 1989
Wallis et Futuna	12 408 habitants en 1983
Mayotte	67 205 habitants en 1985.

2. L'accroissement naturel de la population

L'accroissement naturel de la population, c'est-à-dire la différence entre les naissances et les décès, demeure à un niveau exceptionnellement élevé outre-mer puisqu'il atteint 1,8 % par an.

Il se situe entre 1 % et 1,5 % pour la Guadeloupe, la Martinique et Saint-Pierre-et-Miquelon, avoisine 2 % par an à la Réunion, et dépasse ce chiffre dans les autres départements, collectivités ou territoires.

Les taux de natalité sont beaucoup plus élevés qu'en métropole puisqu'ils se situent en moyenne à 24 pour mille. Si, sur les dernières années, ce taux est resté stable à la Réunion et en Polynésie Française, et s'oriente à la baisse en Nouvelle-Calédonie, il a en revanche connu une augmentation régulière dans les deux départements antillais et en Guyane.

En ce qui concerne les taux de mortalité, ils sont en moyenne de six pour mille, chiffre qui a peu évolué au cours des dernières années.

Quant à la mortalité infantile, avec un taux de près de treize pour mille, elle régresse tout en restant supérieure à celle de la métropole, où elle se limite à neuf pour mille.

Ce haut niveau de mortalité infantile reste l'un des aspects préoccupants de la situation sanitaire de l'outre-mer qui, par ailleurs, s'est rapprochée de celle de la métropole.

Il faut également souligner la persistance de maladies particulières à l'outre-mer.

L'afflux de réfugiés en Guyane rend nécessaire une vigilance accrue à l'égard du paludisme et de la fièvre jaune. La lutte contre la dengue constitue également un axe prioritaire des politiques de prévention sanitaire aux Antilles.

Quant au Sida, il s'est développé de manière très inquiétante aux Antilles et surtout en Guyane. Ces trois départements d'Amérique sont beaucoup plus touchés que la moyenne des départements de métropole. Ainsi, le taux de cas de SIDA s'élève, pour la France entière à 166 cas par million d'habitants. Si ce taux n'est que de 57 à la Réunion, il se monte à 341 en Martinique, 466 en Guadeloupe et 1 528 en Guyane, soit pour les DOM, une moyenne de 535 cas par million d'habitants. Au 31 mars 1990, la Martinique présentait 114 cas, la Guadeloupe 157, la Guyane 136 et la Réunion 32.

3. L'inversion du solde migratoire

Pendant de nombreuses années, la balance migratoire des DOM est restée négative : -98 000 entre 1967 et 1974, - 72 000 entre 1974 et 1982.

La situation s'est inversée depuis 1982, sous l'effet notamment de l'interruption de la mobilité vers la métropole, qui avait été menée jusqu'en 1981 par le BUMIDOM.

A la Réunion et à la Martinique, le solde migratoire de la période 1982-1990 est pratiquement nul. En revanche, il se monte à

plus de 20 000 personnes en Guadeloupe et en Guyane. Dans ces deux départements, l'arrêt des migrations vers la métropole va de pair avec un important apport de population extérieure, venant soit de la métropole, soit de régions voisines.

B. L'EVOLUTION DE LA POPULATION ACTIVE ET DU CHOMAGE

Compte tenu de la structure démographique, dans laquelle les jeunes constituent la classe d'âge la plus nombreuse, le marché du travail ne peut absorber l'afflux de jeunes à la recherche d'un emploi.

1. L'évolution de la population active

L'ensemble des résultats du recensement n'ayant pas encore été exploité, on doit s'en remettre aux informations fournies par les ASSEDIC pour ce qui est de l'emploi salarié.

Sur la période 1986-1988, on a ainsi constaté une importante augmentation de près de 12 % du nombre de salariés recensés dans les quatre DOM. Cette augmentation était de 7,7 % à la Guadeloupe, 9,1 % à la Martinique, 13,8 % à la Réunion et 31 % en Guyane. Elle a principalement porté sur l'emploi tertiaire, qui représente les deux-tiers de l'emploi total dans les DOM, mais également sur le bâtiment et les travaux publics, qui ont vu leurs effectifs progresser de plus de 30 % en deux ans, avec des accentuations particulièrement fortes en Guyane et à la Guadeloupe.

Après avoir surtout résulté du secteur public, entre 1982 et 1986 notamment, ces créations d'emplois traduisent en partie les effets de la relance de la construction à la suite des mesures de défiscalisation inscrites dans la loi de programme de 1986.

Votre rapporteur tient à souligner les effets du régime spécifique de rémunération des fonctionnaires dans les DOM sur

l'orientation de la main-d'oeuvre, et notamment de la main-d'oeuvre qualifiée, vers le secteur public au détriment du secteur privé.

A cet égard, devant la commission des affaires sociales, le ministre des départements d'outre-mer a précisé que sans remettre en cause la situation des fonctionnaires actuellement en poste dans les DOM, un nouveau régime de rémunération, applicable aux futures recrues de la fonction publique, serait mis en place. Des propositions seront prochainement émises en ce sens, en vue de réduire l'indemnité d'éloignement et les majorations de traitement.

Le ministre a par ailleurs précisé que les économies ainsi réalisées par le budget de l'Etat seraient réaffectées au profit des départements d'outre-mer. Votre rapporteur insiste pour que cet engagement soit respecté et qu'il donne lieu à consultation des assemblées locales.

2. L'évolution du chômage

D'après les indications fournies par le ministre à votre commission, l'évolution annuelle du chômage, sur la période allant du 30 septembre 1989 au 30 septembre 1990, serait plus favorable dans les DOM qu'en métropole puisqu'elle enregistrerait une diminution de 2,9 % contre une diminution de 1,4 % en métropole.

Cette évolution serait notamment liée à une forte régression (- 15 %) du nombre de jeunes demandeurs d'emploi de moins de 25 ans.

Globalement, le nombre de chômeurs de longue durée diminuerait de 6 % dans les quatre DOM, mais l'évolution favorable de la Martinique et la Réunion serait en partie contrebalancée par une détérioration de la situation en Guyane et en Guadeloupe, avec respectivement 6 % et 13 % de chômeurs de longue durée supplémentaires en un an.

Par ailleurs, la durée moyenne d'inscription à l'ANPE s'accroît légèrement (404 jours en moyenne pour 402 en 1989) et, en ce qui concerne la Réunion, elle passe même de 434 à 451 jours par rapport à l'an passé.

Quels que soient les éléments encourageants résultant de ces statistiques, au demeurant moins fiables qu'en métropole, votre rapporteur tient à souligner le **niveau véritablement dramatique du chômage dans les DOM**, qui est sans commune mesure avec celui que connaît la métropole.

Il faut rappeler que l'on compte environ **30 000 chômeurs dans chacun des deux départements antillais**, et près de **60 000 à la Réunion**. Cela signifie que, rapporté à la population active, le chômage se situe **entre 20 et 25 % en Martinique et en Guadeloupe**, et à **30 % à la Réunion**.

A l'origine de cette situation se trouvent l'étroitesse du marché du travail, le poids de la démographie mais également le manque de qualification d'un grand nombre de jeunes sortant du système scolaire.

II - L'AMELIORATION DES PRESTATIONS SOCIALES ET LA REALISATION DE LA PARITE SOCIALE GLOBALE

La réalisation, d'ici la fin de l'année 1991, de la **parité sociale globale** constitue une disposition majeure qui s'impose aux pouvoirs publics, au terme de la loi de programme de 1986.

La parité sociale globale a fait l'objet d'une définition législative précise et d'une évaluation financière détaillée, dans le cadre des travaux de la commission présidée par M. Hector Rivierez.

C'est l'article 12 de la loi de programme qui indique qu'"il y a parité sociale globale lorsque le volume des prestations sociales de toute nature assurées par l'Etat et par les régimes de sécurité sociale, et versées dans les départements d'outre-mer, correspond, compte tenu des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière, à celui qui serait obtenu si toutes les prestations existant en métropole et assurées par l'Etat et par les régimes de sécurité sociale y étaient servies dans des conditions analogues"

Tel est l'objectif assigné par la loi pour la fin de l'année prochaine.

En matière de prestations de sécurité sociale, l'essentiel de l'effort de rattrapage devait porter sur les prestations familiales et la parité est encore loin d'être atteinte.

La mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion dans les DOM, à partir de 1989, s'est quant à elle effectuée dans le respect du principe de parité sociale globale, et non d'égalité sociale, contrairement aux déclarations faites en 1988 par le Président de la République, puisque l'Etat doit reverser au titre de l'insertion, les sommes correspondant à la minoration de l'allocation dans ces départements.

A - LES PRESTATIONS DE SECURITE SOCIALE OUTRE-MER : DES DISPARITES PERSISTANTES

Depuis 1987, première année d'application de la loi de programme, un certain nombre de mesures ont permis de réduire sensiblement les disparités de prestations entre l'outre-mer et la métropole. Il est toutefois douteux que la parité sociale globale puisse être atteinte d'ici la fin de 1991, compte tenu du retard pris dans l'application de la loi.

1 - Les mesures déjà réalisées

Si l'on reprend l'état des lieux très précis dressé par la commission d'évaluation de la parité sociale globale, il apparaît que l'écart entre les prestations des DOM et celles de la métropole résultait pour près des quatre cinquièmes des conditions d'attribution des prestations familiales. La part restante concernait l'assurance-vieillesse et les prestations d'aide sociale.

A un an et demi du butoir fixé par la loi de programme, on peut constater que les objectifs ont été totalement atteints en matière d'assurance-vieillesse et en grande partie réalisés pour ce qui concerne l'aide sociale.

En revanche, l'écart ne s'est que très partiellement résorbé en matière de prestations familiales, sans pour autant que des actions collectives d'intérêt social aient été mises en oeuvre comme le prévoyait la loi de programme.

- l'assurance-vieillesse : l'alignement complet sur la métropole.

Depuis le décret n° 88-88 du 17 janvier 1988, l'allocation spéciale de vieillesse est attribuée dans les DOM aux personnes qui ne bénéficiaient pas d'un régime de retraite. Parallèlement, les personnes ne percevant qu'une retraite très faible ont pu bénéficier de la majoration dite de l'article L. 814-2 du code de la sécurité sociale, qui permet de porter leurs ressources au niveau de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

Par ailleurs, cette extension a permis l'affiliation automatique des bénéficiaires à l'assurance-maladie, la cotisation d'assurance personnelle étant prise en charge par la caisse des dépôts et consignations dans le cadre du fonds national d'assurance-vieillesse.

Le coût de cette mesure, évalué à 180 millions de francs, demeure limité car cette allocation s'est substituée pour les intéressés soit à l'allocation aux adultes handicapés, soit à l'allocation simple aux personnes âgées servie par l'aide sociale.

Il s'agit toutefois d'une mesure importante puisqu'à compter de mai 1988, le minimum vieillesse a pu s'appliquer dans les DOM dans les mêmes conditions qu'en métropole.

- l'aide sociale : un rapprochement en grande partie réalisé

En matière d'aide sociale, l'essentiel de la différence entre les DOM et la métropole concernait l'allocation compensatrice aux adultes handicapés.

En application de la loi de programme, l'allocation compensatrice a été étendue aux DOM à compter du 1er janvier 1988, par le décret n° 88-124 du 5 février 1988. Elle est attribuée dans les mêmes conditions et aux mêmes montants qu'en métropole et relève de l'aide sociale départementale. Cette charge nouvelle a été intégralement compensée par l'Etat au titre de la dotation générale de décentralisation. Près de 4 000 handicapés ont bénéficié de cette mesure en 1988.

Il faut également noter deux points mineurs qui vont néanmoins dans le sens de l'alignement des prestations :

- un décret du 25 novembre 1987 a harmonisé, avec les règles métropolitaines, la situation des personnes âgées accueillies dans des établissements d'hébergement à caractère social,

- un décret du 7 février 1990 a aligné sur le taux métropolitain le montant de l'allocation simple à domicile attribué dans les DOM aux personnes âgées.

- les prestations familiales : le principal facteur de disparité

On a indiqué tout à l'heure que les prestations familiales entraînent à 80 % dans le retard des DOM en matière de prestations sociales. Ce retard n'a été que très partiellement comblé.

Depuis, le 1er mars 1988, la condition d'activité professionnelle pour l'attribution des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire a été supprimée, ce qui a concerné 15 000 familles et 45 000 enfants. Le coût de cette extension a été évalué à 200,6 millions de francs.

Depuis le 1er juillet 1989, la condition d'activité professionnelle a été supprimée pour toutes les autres prestations familiales, à savoir le complément familial, l'allocation d'éducation spéciale, l'allocation de soutien familial et le supplément de revenu familial (qui a été supprimé en métropole comme dans les DOM depuis le 1er août 1990). Pour ces prestations, le coût annuel de la suppression du critère d'activité se monte à 73,5 millions de francs.

Sur la base de l'année 1987, le coût global net de la parité sociale globale en ce qui concerne les prestations familiales était évalué à 1,5 milliard de francs, déduction faite de certaines contreparties comme des crédits du fonds d'action sanitaire et sociale (FASSO).

L'effort réalisé jusqu'à présent représente, pour 1990, 274 millions de francs.

Le solde demeure donc très important. Si l'on s'en tient aux ordres de grandeur on peut dire que la parité sociale globale exigeait d'ici la fin 1991 un rattrapage de 1,8 milliard de francs. Or, les deux-tiers du chemin restent à accomplir.

2. Les mesures en suspens

La différence importante qui subsiste, après quatre années d'application de la loi de programme, entre les prestations des DOM et celles de la métropole résulte essentiellement du barème des prestations familiales.

Certaines prestations métropolitaines ne sont pas étendues aux DOM. Il en est ainsi de l'allocation parentale d'éducation, de l'allocation de garde d'enfant à domicile et de l'allocation pour jeune enfant.

Par ailleurs, si l'on excepte l'attribution d'une allocation de 110 francs par mois dès le premier enfant et le régime des primes de protection à la maternité, la totalité des prestations sont servies dans les DOM à un taux minoré, comme le fait apparaître le tableau suivant:

Montant comparé des prestations familiales dans les DOM et en métropole au 1^{er} juillet 1990

Prestations	Métropole	DOM
1) Allocation familiales		
<i>Familles :</i>		
d'1 enfant	0	110
de 2 enfants	599	418
de 3 enfants	1 368	806
de 4 enfants	2 136	1 290
de 5 enfants	2 904	1 488
2) Allocation de soutien familial		
Total	562	364
Partiel	422	276
3) Allocation d'éducation spéciale		
de base	599	590
complément 1 ^{ère} catégorie	1 349	1 330
complément 2 ^{ème} catégorie	450	443
4) Allocation de parent isolé		
parent	2 810	1 581
enfant	937	527
5) Complément familial	780	446
6) Allocation de rentrée scolaire	375	375
7) Allocation pour jeune enfant et prime de protection à la maternité	861	250 (1)
8) Allocation aux adultes handicapés	2 930,83	2 930,83

(1) total des cinq primes : 1 250 F

Faut-il purement et simplement aligner le barème des DOM sur celui de la métropole ?

La commission d'évaluation présidée par M. Rivierez ne le souhaitait pas, du moins pour une partie des prestations.

Ainsi, la commission d'évaluation avait envisagé de mieux aider les familles peu nombreuses sans encourager la natalité et de porter au taux métropolitain les allocations familiales pour le 2ème et le 3ème enfant, un taux spécifique aux DOM restant applicable à partir du 4ème enfant. Elle souhaitait également maintenir à un taux minoré l'allocation de parent isolé et, dans une moindre mesure l'allocation de soutien familial, en raison des effets indirects qu'aurait pu provoquer, notamment une forte augmentation des naissances illégitimes.

La commission Ripert envisage elle aussi de maintenir un taux spécifique pour l'allocation de parent isolé et l'allocation de soutien familial. En revanche, elle préconise un alignement total, bien que progressif, du taux des allocations familiales, quel que soit le rang de l'enfant, l'allocation au premier enfant étant toutefois supprimée.

En ce qui concerne les autres allocations (complément familial, allocation pour jeune enfant) la commission Ripert envisage un alignement à moyen terme, c'est-à-dire à partir de 1993.

Le gouvernement semble s'être rangé à cet avis puisque devant votre commission des Affaires sociales, le ministre des départements et territoires d'outre-mer a proposé de retenir le principe de l'alignement progressif, d'ici 1995, des allocations familiales sur le niveau métropolitain. L'écart serait résorbé pour toutes les familles, quelle que soit leur taille, à raison de 1/9ème à chaque revalorisation semestrielle. L'alignement total des allocations familiales serait ainsi réalisé le 1er janvier 1995.

En ce qui concerne les autres prestations, l'alignement serait réalisé dans la même période mais selon un échéancier différent.

Les propositions du gouvernement appellent, de la part de votre rapporteur, plusieurs observations.

Tout d'abord, l'échéancier retenu s'écarte très sensiblement de celui prévu par la loi de programme, qui fixait la date butoir à la fin de l'année 1991.

Certes, le gouvernement invoque la mise en place du revenu minimum d'insertion, qui n'était pas prévue au moment du vote de la loi. Mais si l'application du RMI respecte le principe de parité globale, elle n'a pas pour autant contribué à résorber le retard des DOM en matière de prestations sociales. Il est donc clair qu'à la fin de l'année 1991, la parité sociale ne pourra être atteinte.

Par ailleurs, s'il n'est pas envisageable de réaliser dans de brefs délais un relèvement important des prestations, il aurait été souhaitable, comme l'envisageait la loi de programme de compenser ce retard par le financement d'actions en faveur des familles.

A cet égard, le fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire (FASSO) avait été institué par la loi du 31 juillet 1963 pour porter l'effort global en faveur des familles au même niveau que celui de la métropole. Or depuis une dizaine d'années, le mode de calcul du FASSO ne correspond plus aux principes qui avaient été posés par la loi de 1963 ce qui a conduit à limiter considérablement ses crédits qui se montaient à 401 millions de francs en 1989, soit une masse financière ne couvrant même pas le quart de la différence entre le niveau des prestations métropolitaines et celles des DOM. De plus, depuis 1982, le FASSO limite ses interventions à l'organisation et au fonctionnement des cantines scolaires.

Votre rapporteur estime que la réaffirmation de la parité sociale globale dans la loi de programme aurait dû conduire à revoir

le mode de calcul du FASSO, sur une base réelle et non plus sur une base forfaitaire. Ainsi, et indépendamment de l'extension et de la revalorisation progressive des allocations familiales, l'objectif de parité sociale n'aurait pu qu'être renforcé.

Enfin, votre rapporteur observe que le gouvernement n'a encore donné aucune indication sur la possibilité, prévue par la loi de programme, d'appliquer aux employeurs et travailleurs indépendants la législation des prestations familiales.

Il s'agit certes d'un problème redoutable puisque cette mesure implique des cotisations supplémentaires à la charge des intéressés dont on peut craindre qu'elles ne seront pas recouvrées de manière satisfaisante si elles sont trop élevées. La prudence s'impose donc mais il serait souhaitable que le gouvernement précise sur ce point ses intentions.

B. LA MISE EN PLACE DU REVENU MINIMUM D'INSERTION

La loi du 1er décembre 1988 a prévu l'application du revenu minimum d'insertion dans les quatre départements d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Pour cette dernière, aucune mesure d'adaptation n'était nécessaire. En revanche, il a été tenu compte du niveau de développement économique et social des DOM pour éviter les risques de désincitation au travail.

Depuis le 1er janvier 1989, le RMI a connu une forte montée en charge outre-mer, particulièrement dans le département de la Réunion, qui compte à lui seul environ 10 % de l'ensemble des bénéficiaires.

L'application du RMI a entraîné une forte augmentation des transferts sociaux dans les DOM, mais également des sommes

consacrées aux activités d'insertion, bien que celles-ci tardent à se mettre en place.

1. Les conditions d'application du RMI dans les DOM

Le décret du 20 janvier 1989 a prévu que le montant du RMI dans les DOM serait égal à 80 % du montant fixé pour la métropole. Ce taux de 80 % a été choisi en fonction du rapport moyen entre le SMIC dans les DOM et celui de la métropole.

Ainsi, au 1er juillet 1990, le montant mensuel du revenu minimum d'insertion dans les DOM s'établit selon le tableau qui suit :

Nombre d'enfants à charge	Isolé	Ménage
0	1 688,00	2 532,00
1	2 532,00	3 038,40
2	3 038,40	3 544,80
3	3 713,60	4 220,00
4	4 388,80	4 895,20
Par enfant en plus	675,20	675,20

Les sommes correspondant à cet abattement de 20 % appliqué aux allocations doivent être versées par l'Etat en faveur des dépenses d'insertion. C'est ce que l'on a baptisé, dans la terminologie administrative, la "créance de proratisation".

Ce financement s'ajoute donc aux crédits à la charge des départements, qui doivent représenter au moins 20 % des sommes versées par l'Etat au titre de l'allocation.

L'effet combiné de l'abattement de 20 % et de la créance de proratisation devrait donc permettre, du moins théoriquement, de consacrer 45 francs à l'insertion quand 100 francs sont versés au titre de l'allocation. Ainsi, la part relative de l'insertion dans l'ensemble

des dépenses du RMI serait deux fois plus élevée dans les DOM qu'en métropole.

2. Les bénéficiaires du RMI dans les DOM

Lors de son audition devant la commission des affaires sociales, le ministre des départements et territoires d'outre-mer a communiqué à votre rapporteur des indications très précises sur l'évolution du nombre de bénéficiaires et le montant des allocations servies au cours de l'année 1989, première année d'application, et lors du premier semestre 1990.

Ces différents éléments apparaissent dans les tableaux qui suivent :

ANNEE 1989

Département	Nombre de bénéficiaires à la fin de 1989	Montant mensuel moyen de l'allocation	Dépenses correspondantes en 1989
Réunion	42 000	1 589 F	712
Guadeloupe	14 000	1 450 F	177
Martinique	9 000	1 350 F	114
Guyane	2 000	1 400 F	32
Total	67 000	1 520 F	1 035

ANNEE 1990

Département	Nombre de bénéficiaires en juin 1990	Montant mensuel moyen de l'allocation	Dépenses du premier semestre	Dépenses estimées pour 1990
Réunion	52 000	1 732 F	625	1 200
Guadeloupe	22 000	1 600 F	211	400
Martinique	14 000	1 400 F	127	250
Guyane	3 600	1 600 F	32	70
Total	91 600	1 640 F	995	1 920

Il faut préciser qu'à la même période (1er semestre 1990) le nombre de bénéficiaires métropolitains se montait à 365 000, avec une allocation mensuelle moyenne de 1 750 francs. Toujours pour la métropole, les dépenses de l'Etat pour l'allocation s'élevaient à

5,5 milliards de francs en 1989 et sont estimées à 7,5 milliards de francs pour 1990.

Ainsi, il est probable que pour 1990, les DOM représenteront 20 % du nombre total des bénéficiaires et 20 % de dépenses totales engagées au titre de l'allocation.

Le département de la Réunion entre pour plus de la moitié dans cette part et représente donc à lui seul le dixième de la dépense totale.

Plusieurs facteurs expliquent la place importante prise par les DOM dans le dispositif du RMI : le niveau de développement économique et social, le niveau moindre des prestations familiales, en particulier pour les familles nombreuses. Il faut également tenir compte de la composition des foyers puisqu'à la différence de la métropole, une très large part des bénéficiaires sont des ménages ou des personnes isolées avec enfants.

Les personnes ou les couples avec enfants représentent 55 % des allocataires à la Réunion, 74 % à la Guadeloupe et 87 % en Guyane.

La grande majorité des allocataires est de nationalité française. On ne compte que 0,21 % d'étrangers à la Réunion, 0,7 % à la Guadeloupe et 0,56 % en Martinique. En revanche, 42 % des bénéficiaires guyanais sont nés à l'étranger.

3. Les difficultés de l'insertion

Les crédits consacrés à l'insertion en 1989 peuvent être récapitulés dans le tableau suivant :

Département	Créance de proratisation	Budgets départementaux
Réunion	230	141,2
Guadeloupe	72	35,5
Martinique	48,5	22,3
Guyane	14,5	6,5
Total	365	205,5

Pour 1990, le montant estimé de la créance de proratisation atteindrait 710 millions de francs dont 400 pour la Réunion, 180 pour la Guadeloupe, 100 pour la Martinique et 30 pour la Guyane. Mais, à la fin du mois de juin 1990, 36 % des crédits d'Etat et plus de 85 % des crédits départementaux de 1989 n'avaient pas encore été utilisés.

Quelle a été pour 1989 l'utilisation des crédits d'insertion ?

Elle est très largement consacrée à des actions collectives, puisque d'un département à l'autre, de 80 % à 90 % des crédits sont affectés à la construction de logements sociaux ou à la résorption de l'habitat insalubre.

Le nombre de contrats d'insertion demeure très faible puisqu'il se limitait à 4 118 au 1er semestre 1990, dont 3 027 à la Réunion, 193 à la Guadeloupe, 721 à la Martinique et 177 en Guyane. Ainsi, à peine 5 % des bénéficiaires ont conclu un contrat d'insertion, contre 30 % en métropole, où l'on constate il est vrai de très fortes disparités entre départements. Rappelons que l'article 16 de la loi du 1er décembre 1988 instaurant le revenu minimum d'insertion, permet au préfet de suspendre le versement de l'allocation si le contrat d'insertion n'est pas exécuté du fait du bénéficiaire. Mais ce n'est qu'une possibilité, et non une obligation, offerte au préfet qui doit en outre prendre l'avis de la commission locale d'insertion.

La situation du département de la Réunion illustre les difficultés de mise en place de l'insertion. Pour la première fois, on a constaté une pénurie de main d'oeuvre saisonnière pour la campagne de la coupe de la canne à sucre. Pour favoriser l'embauche, l'Etat a prévu de prendre à sa charge les cotisations patronales des personnes

concernées et a dégagé un crédit de dix millions de francs sur la créance de proratisation. Par ailleurs, le préfet a décidé de supprimer l'allocation de RMI aux bénéficiaires sélectionnés par les commissions locales d'insertion qui risqueraient de couper la canne à sucre.

De même, votre rapporteur proteste vivement, comme l'an passé, contre la suppression en 1990 des chantiers de développement dont il est douteux que tous les bénéficiaires aient pu être réemployés dans le cadre de contrats emploi-solidarité.

Quoi qu'il en soit, c'est sur deux axes prioritaires, la formation et le logement, que devra porter l'essentiel de l'effort en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI.

III. L'INSERTION PROFESSIONNELLE ET SOCIALE DES POPULATIONS D'OUTRE-MER

La forte proportion d'allocataires du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer a mis en évidence, s'il en était besoin, les difficultés et les retards considérables rencontrés dans les domaines de l'insertion professionnelle et du logement social.

A. L'INSERTION PROFESSIONNELLE

Le dispositif d'insertion professionnelle outre-mer combine des actions de droit commun, analogues à celles conduites en métropole, et des formules originales et spécifiques, adaptées aux départements, collectivités ou territoires concernés.

Ce dispositif doit désormais tenir compte de la mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion et prendre toute sa place dans le développement des activités d'insertion. A cet égard, on peut se demander si les adaptations apportées par le Gouvernement, en

particulier la suppression des chantiers de développement, sont vraiment heureuses.

1. La formation professionnelle

Votre rapporteur avait souligné l'an passé l'augmentation très substantielle des crédits consacrés à la formation professionnelle outre-mer. Il regrette de n'avoir pu obtenir du ministère des départements et territoires d'outre-mer l'ensemble des données les plus récentes, et notamment celles de 1990, sur l'évolution des dotations.

Avant tout, il faut rappeler que les crédits de la formation professionnelle transitent par divers cheminements dans les départements d'outre-mer.

La formation professionnelle est de compétence régionale et, à ce titre, elle est en partie financée par les fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Depuis 1987, et en application de la loi de programme, ceux-ci ont reçu des crédits supplémentaires de l'Etat, qui sont venu abonder la dotation décentralisée.

Cette enveloppe supplémentaire déléguée aux régions était de 50 millions de francs en 1987, 50,5 millions de francs en 1988 et 1989 et de 55,5 millions de francs en 1990. Cette augmentation de 5 millions de francs, soit près de 10 %, résulte, pour les quatre DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon, d'une actualisation de la dotation de 1989, et pour Mayotte d'un crédit supplémentaire de 1 million de francs.

A ces crédits s'ajoutent ceux des enveloppes spécifiques, délégués aux préfets et destinés prioritairement à la formation des jeunes de moins de 25 ans.

Rappelons en outre que dans le cadre des contrats de Plan 1989-1993, dont les derniers ont été signés au cours de l'année 1990,

plus de 140 millions de francs seront consacrés à la formation professionnelle.

En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, l'année 1990 a vu se poursuivre l'exécution du programme 400 cadres, défini à la suite des accords de Matignon, en vue de former en métropole, d'ici 1998, 400 néo-calédoniens, notamment mélanésiens. Cette formation doit leur permettre d'exercer des emplois de responsabilité dans la vie économique, sociale, culturelle et administrative du territoire. Le nombre de stagiaires arrivés en métropole, qui était de 25 en 1988, première année d'application, était de 55 en 1989 et devrait se situer entre 40 et 50 en 1990. Un crédit de 16 millions de francs inscrit au budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer a été affecté au programme, sur lequel 1 million de francs sera prélevé pour les actions locales de préformation.

Au-delà de l'effort financier très réel engagé par les régions et l'Etat, il faudrait cependant porter la plus grande attention à l'évaluation du dispositif de formation professionnelle outre-mer.

La commission Ripert a recensé un certain nombre de difficultés ou de handicaps propres aux DOM qui restreignent l'efficacité de ce dispositif : *"L'illettrisme et les lacunes de la formation initiale ; l'étroitesse des marchés qui limite le nombre de formations, de formateurs et les capacités d'accueil en entreprise ; l'éloignement obérant le coût des formateurs venant de la métropole et contraignant à des formations en métropole ..."*

La commission Ripert énonçait également certaines critiques, tenant à l'insuffisante définition des besoins et des objectifs, au manque de coordination entre les intervenants, à l'inadaptation du système d'Etat, calqué sur celui de la métropole.

Devant votre commission des Affaires sociales, le ministre des départements et territoires d'Outre-Mer a déclaré qu'un certain nombre de propositions formulées par la commission Ripert pourraient éventuellement être retenues dans le cadre des négociations en cours sur l'approfondissement de la

décentralisation outre-mer : il en serait ainsi de la création de comités régionaux (et non départementaux) de la formation professionnelle, de la coordination entre les deux régions antillaises et de l'attribution de l'ensemble des compétences et des moyens aux régions. Sur ce dernier point important, le ministre souhaite toutefois que l'Etat conserve une compétence d'attribution pour les actions à l'adresse des publics spécifiques et, d'une manière générale, pour toute action relevant des domaines considérés comme prioritaires au plan national.

Par ailleurs, le ministre a précisé que la globalisation et la déconcentration des crédits aux préfets, actuellement en cours en matière de politique de l'emploi, pourrait être étendue à d'autres domaines et, par conséquent, à la formation professionnelle.

Signalons enfin, en ce qui concerne la formation professionnelle, que la commission Ripert rend hommage au travail effectué dans le cadre du service militaire adapté. Elle rejoint là une appréciation que votre commission porte depuis longtemps, après avoir vérifié sur le terrain le rôle bénéfique de cette formule.

L'année 1991 sera marquée par l'extension du SMA en Nouvelle-Calédonie, avec l'installation de deux sections dans la province Nord. La création de 87 postes sera cependant en partie gagée par la suppression de 30 postes aux Antilles - Guyane. Le commandement du SMA aux Antilles - Guyane sera supprimé en vue de rationaliser l'organisation, de réduire les personnels affectés aux organismes de soutien et de commandement et de redéployer ces postes vers l'encadrement direct des appelés.

2. La politique de l'emploi

La loi de programme avait mis en place un dispositif tendant à agir directement sur le marché du travail en favorisant l'embauche des jeunes de 16 à 25 ans, par l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale.

Ce dispositif a fonctionné près de deux ans, du 1er janvier 1987 au 31 janvier 1989 et a concerné près de 20 000 jeunes.

A l'expiration de ces mesures exceptionnelles, les DOM sont donc revenus dans le régime de droit commun.

A ce titre, en 1989, plus de 24 000 embauches ont été opérées dans les quatre DOM dans le cadre des formules mises en place par le ministère du travail : 10 530 stages 16-25 ans, 7 094 stages d'initiation à la vie professionnelle, 3 765 contrats d'apprentissage, 2 341 contrats de qualification et 318 contrats d'adaptation.

Il faut noter que les territoires d'outre-mer ont également eu recours à des mesures incitatives.

En Nouvelle-Calédonie, plus de 1,7 million de francs ont été consacrés par les pouvoirs publics au programme de contrats d'insertion professionnelle et au programme de contrats à période d'adaptation. Les premiers s'adressent aux jeunes diplômés à la recherche d'un premier emploi et les seconds aux jeunes dont la qualification est inadaptée aux besoins des entreprises et qui nécessitent une formation d'adaptation à l'emploi ou au poste de travail. Par ailleurs, les jeunes de moins de 26 ans dépourvus de diplômes peuvent bénéficier de stages d'insertion à la vie professionnelle.

Une mesure identique, prise en charge par le territoire, a été mise en oeuvre en Polynésie française pour permettre aux jeunes sans qualification ni expérience professionnelle d'avoir un premier contact avec le monde du travail. Ces stages d'orientation et d'insertion professionnelle des jeunes, d'une durée de trois mois, sont entièrement à la charge du territoire, qui verse l'indemnité au stagiaire et acquitte les charges sociales.

Toujours en Polynésie française, le territoire prend en charge à hauteur de 40 % et pour une durée minimum d'un an, le

salaire des jeunes demandeurs d'emploi diplômés de l'enseignement technique et embauchés dans le cadre d'un contrat d'adaptation à l'emploi.

Le territoire accorde également une prime d'incitation à l'embauche, équivalente à deux fois le SMIC, aux entreprises ayant plus d'une année d'expérience et cinq salariés au plus qui recrutent à temps complet et à durée indéterminée un ou deux jeunes de moins de 25 ans à la recherche de leur premier emploi.

La politique de l'emploi passe également par la **mobilité vers la métropole**. A cet égard, l'action entreprise par les pouvoirs publics conserve un **impact très limité**, bien qu'elle figure parmi les objectifs affectés de la loi de programme.

Comme l'avait rappelé l'an passé votre rapporteur, le décret prévu par l'article 10 de la loi de programme, qui devait redéfinir les statuts et les moyens de l'**Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT)** n'est jamais intervenu.

L'ANT voit sa subvention légèrement augmenter (99,875 millions de francs, soit 1,26 % de progression) mais son action se concentre sur l'insertion des originaires d'outre-mer, plus que sur la mobilité. A ce titre, elle procède à la déconcentration de ses services et développe ses capacités d'accueil.

Il faut toutefois signaler que des **conventions signées avec les régions d'outre-mer** ont prévu l'accueil par l'ANT de **1 660 jeunes originaires d'outre-mer** chaque année. L'ANT prend en charge les frais de transport de tous les stagiaires. Avec les régions, elle participe aux frais d'hébergement des stagiaires.

L'ANT ne fournit pas de statistique sur l'insertion professionnelle des jeunes stagiaires venus en métropole dans le cadre de ce programme. Elle ne précise pas combien d'entre eux sont retournés dans leur département d'origine et y ont trouvé un emploi.

Il faut noter que l'ANT verse une allocation à ceux qui veulent s'insérer en métropole à l'issue de leur formation.

Les mesures destinées aux demandeurs d'emploi, et notamment aux jeunes, ont connu au cours de l'année 1990 de profondes modifications, tant en ce qui concerne les travaux d'utilité collective que les chantiers de développement.

Les travaux d'utilité collective sont appelés à disparaître dans les DOM puisqu'aucun contrat ne pouvait être conclu à partir du 1er mai 1990, en application de la loi du 19 décembre 1989.

Rappelons que le dispositif des TUC dans les DOM s'était progressivement rapproché de celui en vigueur en métropole, notamment après la suppression des quotas d'effectifs imposés par l'Etat. Le nombre de bénéficiaires avait ainsi pu passer de 10 000 en 1987 à plus de 13 300 en 1989. La réglementation ne différait plus avec la métropole qu'en ce qui concernait la rémunération (minorée en fonction du SMIC des DOM), l'âge minimal des bénéficiaires (18 ans dans les DOM au lieu de 25 ans en métropole) et la possibilité, non prévue en métropole, de bénéficier du système sans inscription préalable à l'ANPE.

Les contrats d'emploi solidarité se substituent aux TUC et seront régis dans les DOM par la réglementation métropolitaine. Toutefois, compte tenu du cyclone Hugo, l'Etat prendra intégralement en charge la rémunération des bénéficiaires en Guadeloupe, alors qu'il n'intervient normalement qu'à hauteur de 85 %.

Ces contrats s'adressent aux jeunes de 16 à 25 ans, aux chômeurs de longue durée, aux chômeurs de plus de 50 ans et aux bénéficiaires du RMI. Ils sont rémunérés sur la base du SMIC horaire ce qui, pour 20 heures maximum par semaine, peut porter la rémunération brute à 2 512 F par mois, dont 15 % (soit 500 F) sont pris en charge par l'organisme employeur.

S'ils sont appelés à disparaître dans les DOM, les travaux d'utilité collective subsistent en revanche dans les territoires d'outre-mer.

En Nouvelle-Calédonie, le programme "jeunes stagiaires pour le développement", inspiré des TUC, a vu ses crédits augmenter notablement à la suite des accords de Matignon. Imputés sur le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer, ils sont passés de 60 millions de francs en 1988 à 97,4 millions de francs en 1989, permettant de rémunérer 6 400 stagiaires, contre 2 200 en 1987. Le programme jeunes stagiaires pour le développement devrait voir ses crédits diminuer. Ses crédits sont estimés à 76,5 millions de francs en 1990. Au premier semestre, près de 3 100 stagiaires ont néanmoins bénéficié du dispositif.

En Polynésie française, les TUC n'ont véritablement été mis en place qu'en 1989, avec le recrutement de 500 jeunes. En 1990, les crédits d'Etat devraient passer de 5,5 à 7 millions de francs pour tenir compte de la revalorisation de l'indemnité, qui passerait de 1 100 à 1 595 francs par mois. Toutefois, le Gouvernement envisage, dans le cadre de ses négociations avec le territoire, de mettre en oeuvre un nouveau dispositif à partir de 1991.

A Wallis et Futuna, les TUC sont étendus depuis la fin de 1989 et concernent déjà près de 150 personnes. L'indemnité forfaitaire, pour une activité à temps partiel de 20 heures par semaine, se monte à 815 francs par mois. La dotation prévue pour 1990 s'élève à 3,5 millions de francs. Comme en Polynésie française, et à la suite de la suppression des TUC au niveau national, un nouveau dispositif est en négociation.

Il semblerait que le ministère du travail envisage, dans ces territoires, de fusionner le dispositif des TUC et celui des chantiers de développement.

Rappelons que le budget de 1990 prévoyait une brutale diminution des crédits du ministère du travail consacrés aux

chantiers de développement, qui passaient de 100 à 26 millions de francs.

La suppression des chantiers de développement dans les DOM, pour cause d'introduction du RMI, est entrée dans les faits en 1990.

Votre rapporteur s'était élevé contre cette suppression. Les chantiers de développement avaient donné de l'activité à plus de 12 000 personnes dans les DOM et à St Pierre et Miquelon au cours de l'année 1989. Par quoi ont-ils été remplacés ? Les contrats emploi-solidarité vont-ils réellement prendre le relais dans des conditions identiques ?

Le dispositif est en tout état de cause maintenu à Mayotte et dans les TOM. Un crédit supplémentaire de 11 millions de francs viendra s'ajouter en 1991 aux 26 millions prévus en 1990.

Les chantiers de développement avaient démontré leur efficacité et leur utilité, notamment lors des catastrophes naturelles ayant frappé les DOM, comme le cyclone Firinga à la Réunion, en 1988 et, dernièrement, le cyclone Hugo à la Guadeloupe.

Quels que soient les mérites des formules appelées à les remplacer, on ne peut que regretter la disparition d'un dispositif original et bien adapté aux conditions des départements d'outre-mer.

B. LE LOGEMENT SOCIAL

Le rapport de la commission Ripert a repris un constat établi depuis malheureusement fort longtemps : selon les départements, entre le quart et la moitié du parc immobilier doit être considéré comme totalement ou partiellement insalubre. Il chiffre par ailleurs à 10 000 les besoins annuels de logements, alors que la production actuelle se situe aux alentours de 7 000.

La loi de programme de 1986 faisait figurer le logement social parmi ses tous premiers objectifs, l'effort consenti par le budget de l'Etat devant être doublé au cours des cinq années d'application de la loi.

Cette priorité se confirme au travers de l'évolution de la ligne budgétaire unique du ministère de l'équipement, mais également par le rôle qui lui est assigné dans le cadre de l'insertion des allocataires du RMI.

Les crédits d'Etat provenant de la "créance de proratisation", qui s'élevaient à 365 millions de francs en 1989, ont été pour l'essentiel consacrés à l'insertion par le logement social, à hauteur de 90 % pour la Réunion et la Guadeloupe, 77 % à la Martinique et 60 % en Guyane.

1. L'évolution des crédits

Les mesures de défiscalisation ont entraîné une très forte relance de la construction privée, contribuant ainsi à détendre le marché du logement et à instaurer une certaine stabilité des prix des loyers.

Mais compte tenu du niveau de vie et du taux de chômage, c'est avant tout vers le logement social aidé par l'Etat que se tournent les familles, et c'est dans ce domaine que les besoins restent les plus insatisfaits.

Les crédits d'aide au logement dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte, regroupés dans la ligne budgétaire unique du ministère de l'équipement, on connu une très forte progression qui devrait permettre, à l'échéance 1992, d'atteindre, du moins en termes financiers, les objectifs de la loi de programme. L'évolution de ces crédits est retracée dans le tableau suivant.

Année	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Montant LBU (en millions de F)	647	822	880	900	1 000	1 134

En progression de 13,4 % par rapport à 1990, les crédits de la LBU pour 1990 se répartiraient ainsi : Guadeloupe, 367 millions de francs intégrant une part des crédits nécessaires pour réaliser le programme de reconstruction annoncé par le Gouvernement, Martinique, 230 millions de francs, Guyane 110 millions de francs, Réunion, 432 millions de francs, Saint-Pierre-et-Miquelon, 6 millions de francs, Mayotte, 65 millions de francs, Nouvelle-Calédonie, 4 millions de francs. Comme en 1990, un crédit prélevé sur la LBU de 20 millions de francs est affecté au programme outre-mer du plan construction et architecture. Ce programme permet notamment d'intervenir sur le coût et la qualité des constructions pour réaliser un habitat mieux adapté aux particularités climatiques, aux modes de vie et aux conditions socio-économiques locales. La répartition de ces 20 millions de francs entre les départements et collectivités territoriales se fait en cours d'année en fonction de l'intérêt des opérations expérimentales proposées.

Le nombre de logements financés par la LBU progresse notablement puisqu'il est passé de 6 268 en 1986 à 10 293 en 1988 et 11 489 en 1989 (dont 2 635 améliorations).

En 1990, la LBU a déjà été abondée de 251 millions de francs au titre de la créance de proratisation de 1989, ce qui devrait permettre d'engager la réalisation de 13 000 logements nouveaux.

En 1991, avec les abondements attendus de la créance de proratisation, il devrait être possible d'approcher l'objectif de 15 000 logements par an, dont on estime qu'il correspond aux besoins engendrés par l'accroissement démographique, le renouvellement du parc ancien, la nécessaire décohabitation des occupants et la résorption de l'habitat insalubre.

Comme l'an passé, votre rapporteur souhaite que cet effort s'oriente davantage vers l'habitat collectif, qui permet une meilleure utilisation des terrains constructibles, en nombre insuffisant dans beaucoup de secteurs géographiques. De plus, de telles constructions s'avèrent mieux intégrées à l'environnement que des habitations dispersées et surtout plus solides face aux cyclones.

Depuis 1985, les DOM et Mayotte bénéficient d'une priorité en matière de résorption de l'habitat insalubre. La loi de programme a prévu que sur la période 1987-1991, un quart des crédits engagés à ce titre par le comité interministériel des villes leur serait réservé.

Il est vrai qu'en cette matière, beaucoup reste à faire, le seul traitement de l'insalubrité nécessitant sur 15 ans la réalisation de 3 000 logements sociaux nouveaux par an et l'amélioration de 3 500 logements sous-équipés.

La suppression des bidonvilles de Boissard, qui abrite plus de 6 000 personnes à Pointe à Pitre, de Volga Plage à Fort de France et du village chinois de Cayenne doit faire l'objet d'un traitement prioritaire.

Les crédits de résorption de l'habitat insalubre, qui étaient passés de 19 millions de francs en 1986 à 38 millions de francs en 1988 ont connu une très forte augmentation en 1990 : 50 millions de francs sont réservés aux DOM et à Mayotte, auxquels s'ajoute une part de la créance de proratisation du RMI, soit près de 100 millions de francs au total. De la sorte, 3 000 logements précaires ou insalubres devraient être traités. Pour 1991, l'effort sera maintenu à 50 millions de francs et sera abondé par la créance de proratisation.

Pour être complet, il faut préciser que ce relèvement très important de l'effort en faveur du logement social touchera également les territoires d'outre-mer.

En Polynésie française, après un premier programme de 375 logements réalisé par Faré de France, un second programme de 354 logements d'un coût total de 140 millions de francs fera l'objet d'une subvention de l'Etat de 118 millions de francs répartie sur 1990, 1991 et 1992.

En Nouvelle-Calédonie, les contrats de développement passés entre l'Etat et les provinces prévoient d'affecter chaque année 76 millions de francs (dont 31 millions de francs à la charge de l'Etat) au financement de logements aidés, et ce durant trois ans.

2. Les difficultés rencontrées

L'an passé, votre rapporteur avait déploré que l'accès des familles les plus démunies au logement social demeure difficile. La réalisation de programmes très sociaux rencontre de multiples obstacles. Le logement évolutif social (LES) n'a pas eu le développement souhaité dans la mesure où il suppose, outre la subvention de l'Etat, un effort de la commune, qui apporte un terrain viabilisé, et un effort de l'accédant à la propriété, chargé d'achever la construction du logement.

Un premier progrès a été réalisé avec l'arrêté du 24 janvier 1990 qui a modifié le régime des aides de l'Etat à la construction de logements dans les DOM. Il est désormais prévu que les dépenses relatives à la viabilisation des terrains seront prises en compte dans le calcul du prix de revient d'un logement évolutif social, ce qui a pour effet d'augmenter très sensiblement la contribution de l'Etat et allège d'autant l'effort à consentir par les communes.

Cette amélioration importante mérite d'être poursuivie. Bien souvent, l'acquisition de terrains et leur viabilisation représentent pour les communes une charge considérable, que l'état de leurs finances ne permet pas de supporter. Votre rapporteur suggère que des crédits provenant de la créance de proratisation soient alloués aux communes en vue de les inciter à entreprendre

des acquisitions foncières et la viabilisation des terrains, sans que cela ne pèse d'une manière insupportable sur leur budget.

Devant la commission des affaires sociales, le ministre des départements d'outre-mer a favorablement accueilli cette suggestion, sous réserve que des mécanismes permettent de vérifier l'affectation de ces crédits aux bénéficiaires de l'allocation du RMI.

Par ailleurs, votre rapporteur avait vivement souhaité l'an passé que soit très prochainement réalisé le "bouclage" de l'allocation de logement, afin que, comme en métropole, tous les ménages puissent bénéficier d'une aide au logement sous la seule condition de ressources.

Il faut en effet rappeler que l'aide personnalisée au logement n'est pas étendue aux DOM.

Dans ces conditions, les aides à la personne ne concernent actuellement que deux catégories de ménages :

- les personnes isolées ou les couples ayant à charge des enfants, des ascendants ou des parents infirmes et les jeunes ménages sans personne à charge, mariés depuis moins de cinq ans, qui bénéficient depuis 1976 de l'allocation de logement à caractère familial,

- les personnes âgées de plus de 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude), les handicapés, les jeunes travailleurs de moins de 25 ans et les chômeurs indemnisés de longue durée, qui bénéficient depuis 1980 de l'allocation de logement à caractère social.

Le souhait émis par votre rapporteur a été satisfait lors de la première lecture du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, puisque le Gouvernement a repris un amendement de M. Jean-Paul Virapoullé qui tombait sous le coup de l'article 40 de la Constitution et qui permet l'attribution de l'allocation de logement sous seule condition de ressources, dès le 1er janvier 1991, dans les quatre DOM, à l'image de ce qui était prévu pour les départements de la région Ile-de-France.

*

* *

En conclusion, la commission des affaires sociales a relevé un certain nombre de points positifs dans le projet de budget, notamment en matière de logement social.

A la demande de votre rapporteur, elle souhaite obtenir du Gouvernement deux engagements précis :

. aider les communes à acquérir et viabiliser des terrains pour le logement social, en faisant appel aux crédits de la créance de proratisation,

. aller plus loin dans l'aide aux familles, soit en améliorant le rattrapage des prestations familiales, soit en relevant le montant des crédits du FASSO afin de respecter l'objectif de parité sociale globale qui ne sera pas atteint, comme prévu initialement, en 1991.

La commission des affaires sociales s'en est remise à la sagesse du Sénat sur les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer.

Toutefois, elle a autorisé son rapporteur à exprimer un avis soit favorable, soit défavorable, en fonction des réponses positives ou négatives aux deux questions de la commission.