

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1962.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant approbation du Plan de développement économique et social.

TOME IV

LES PROBLEMES SOCIAUX DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Georges MARIE-ANNE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Roger Menu, président ; André Plait, André Dulin, Jean-Louis Fournier, vice-présidents ; Marcel Lambert, François Levacher, Louis Roy, secrétaires ; Ahmed Abdallah, Emile Aubert, Marcel Audy, Abdennour Belkadi, Brahim Benali, Lucien Bernier, Ahmed Boukikaz, Joseph Brayard, Martial Brousse, Robert Burret, Omer Capelle, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. André Chazalon, Marcel Darou, Francis Dassaud, Mme Renée Dervaux, MM. Adolphe Dutoit, Jean Fichoux, Etienne Gay, Lucien Grand, Georges Guéril, Paul Guillaumot, Jacques Henriet, M^lHamet Kheirate, Roger Lagrange, Mohammed Larbi Lakhdari, Arthur Lavy, Francis Le Bassier, Bernard Lemarié, Paul Lévêque, Georges Marie-Anne, Louis Martin, André Méric, Léon Messaud, Eugène Motte, Menad Mustapha, Hacène Ouella, Joseph de Pommery, Charles Sinsout, Robert Soudant, Mme Jeannette Vermeersch, MM. Joseph Voyant, Raymond de Wazières, Mouloud Yanat.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1573, 1728, 1783, 1707, 1712, 1714 et in-8° 403.

Sénat : 237, 238 et 239 (1961-1962).

SOMMAIRE GENERAL DE L'AVIS

TOME I. — Aspects sociaux du Plan, par M. Roger Menu.

TOME II. — L'emploi, par M. André Chazalon.

TOME III. — Les équipements sanitaires et sociaux et la vieillesse, par M. André Plait.

TOME IV. — Les problèmes sociaux dans les départements d'outre-mer, par M. Georges Marie-Anne.

Mesdames, Messieurs,

Pour éviter une trop grande dilution des affaires concernant les départements d'Outre-Mer, à l'intérieur des grands compartiments de l'activité nationale, dilution qui eût été dommageable à leur examen, toutes les questions concernant l'économie, le culturel et le social dans ces départements ont été rassemblées dans un chapitre distinct du IV^e Plan.

Il faut se féliciter de cette heureuse disposition, pour la commodité qu'elle procure, mais il semble nécessaire de rappeler, pour le principe, que les questions concernant les départements d'outre-mer, qu'il s'agisse de l'économique, du social ou du culturel, sont, de par le statut politique de ces départements, affaires essentiellement nationales.

Il importe donc que chacun de ces compartiments reçoive une égale part de sollicitude et soit examiné sous le même éclairage, en fonction des dispositions globales, et des lignes directrices arrêtées pour le développement économique, social et culturel de la Nation.

Comme dans les départements d'outre-mer le développement économique, social et culturel connaît un retard considérable par rapport aux départements métropolitains, il importe de s'assigner comme tout premier objectif le rattrapage de ce retard, en s'efforçant à travers les plans successifs de hisser autant que cela est possible, l'économique, le social et le culturel de ces départements que la Nation a pris en charge directe, à un niveau comparable à celui atteint en France continentale.

C'est sous le bénéfice de cette remarque liminaire qu'il importe d'examiner le contenu du Plan pour ce qui concerne les départements d'outre-mer.

Et tout d'abord, nous voudrions exprimer au Président et aux membres de notre Commission, nos biens vifs remerciements pour l'invite qu'ils ont bien voulu faire aux Sénateurs représentant les départements d'outre-mer d'avoir à désigner un des leurs pour présenter en leur nom leurs observations à ce sujet.

Sur le compartiment du « social » proprement dit, notre première remarque sera pour constater et pour déplorer que dans la partie du IV^e Plan qui concerne nos départements, la question des « prestations sociales » a été laissée complètement de côté.

Il n'a été fait nulle mention du « plan de rattrapage » social qui a été élaboré au cours de ces derniers mois et qui a fixé les étapes qui doivent amener les prestations sociales servies dans les départements d'outre-mer au niveau de celles qui ont été servies sur le territoire de la France continentale.

A la page 556 du rapport annexé au projet de loi, il est tout juste indiqué ce qui suit :

« Le relèvement du niveau de vie sera d'ailleurs facilité par la poursuite de l'action menée par le Gouvernement dans le sens de l'amélioration des régimes sociaux. »

Nous estimons qu'en l'occurrence le projet gouvernemental aurait gagné à être plus explicite — ou moins laconique !

Les prestations sociales sont servies aux mêmes taux dans tous les départements métropolitains, sans égard à leur niveau de développement économique. Les habitants des départements d'outre-mer revendiquent en conséquence que l'aide sociale aux vieillards, aux grands infirmes, aux invalides, aux aveugles et à l'enfance leur soit servie aux mêmes taux que dans les départements métropolitains sans tenir compte de leur sous-développement économique.

Cette revendication est légitime ; elle trouve son fondement dans la contribution que les départements d'outre-mer apportent à l'enrichissement du revenu national global, par le jeu de taxes fiscales prélevées par l'Etat et par les profits commerciaux réalisés par les intermédiaires sur les produits que les départements d'outre-mer apportent sur le marché national.

Trois exemples tout à fait significatifs peuvent être donnés à ce sujet :

Le litre de rhum à 55° rapporte au producteur des départements d'outre-mer 150 anciens francs le litre F. O. B., alors qu'il est vendu 1.800 anciens francs au consommateur métropolitain. La différence

entre 150 anciens francs et 1.800 anciens francs représente l'apport de chaque litre de rhum au revenu national métropolitain. Si l'on considère que l'importation moyenne de rhum est de 125.000 hectolitres d'alcool pur, soit 22.700.000 litres de rhum à 55°, on se rend compte que pour le rhum seul l'apport global au revenu national brut est de 37 milliards d'anciens francs par an.

Celui des 230.000 tonnes de bananes est de 32 milliards d'anciens francs quand le produit se vend 180 anciens francs le kilogramme au consommateur, puisque sur ce prix le producteur des départements d'outre-mer ne perçoit que 32 anciens francs par kilogramme dans les meilleurs jours.

Pour le sucre l'apport au revenu national est de 16 milliards d'anciens francs, compte tenu du tonnage de 400.000 tonnes représentant le quota des départements d'Outre-Mer. Pour ces trois produits-clé qui sont à la base de leur économie : bananes, rhum et sucre, la contribution des départements d'Outre-Mer au revenu global métropolitain est donc d'environ 85 milliards d'anciens francs par an, compte non tenu des produits secondaires tels que les conserves d'ananas de la Martinique, le café de la Guadeloupe, les huiles essentielles de la Réunion.

Dans la communauté France—départements d'Outre-Mer, ces derniers ne sont donc pas des parties exclusivement prenantes ; ils sont également des parties contributives à l'enrichissement national. Ce n'est donc pas sans titre qu'ils revendiquent la parité des prestations sociales d'Etat.

Dans ce même ordre d'idées, il convient de faire également mention du régime des « prestations familiales » dans les départements d'Outre-Mer.

Jusqu'à présent, c'est-à-dire après 14 ans du régime de la départementalisation, le Gouvernement n'a pas encore pu élaborer un régime cohérent de prestations familiales dans les départements d'Outre-Mer.

L'extension à ces départements de la loi du 22 août 1946 se heurte généralement à une objection classique ; à savoir que cette loi a été instituée pour favoriser la natalité en France, alors que les départements d'Outre-Mer sont en position de surnatalité.

Les rapports d'enquête ou de mission font en effet généralement état d'un pourcentage de plus de 50 % de jeunes de moins de 20 ans et d'un rythme de croissance de 32 p. 1.000.

Dès lors, dans le cadre de la départementalisation qui fait de la France et des départements d'Outre-Mer un même corps politique, administratif, social et économique, comment faut-il penser le problème des prestations familiales dans les départements d'Outre-Mer ?

Etant donné que les enfants existent et qu'ils sont très nombreux, notre sentiment est qu'il faut élaborer un système qui traduise « l'égalité sollicitude » de la Nation à l'égard des familles de la Métropole et des départements d'Outre-Mer, sans inciter pour autant à la surnatalité et cela par des mesures appropriées de planification familiale.

Le statut politique des départements d'Outre-Mer postule que les familles reçoivent une égalité de traitement, qu'elles résident en France continentale ou dans les départements d'Outre-Mer. Tout d'abord, il importe que soit reconnu le principe de la compensation nationale des charges entre les caisses d'allocations familiales des départements d'Outre-Mer et la caisse nationale.

Un récent décret du 16 juin 1962 a réalisé la mesure en ce qui concerne les assurances sociales et nous souhaitons très vivement qu'il en soit bientôt de même pour les allocations familiales.

Les ressources attendues de cette compensation ou de cette surcompensation seraient alors à utiliser : partie pour le paiement de prestations directes en espèces, selon des taux à déterminer et selon un certain objectif de planification et d'orientation des structures familiales dans les départements d'Outre-Mer, partie sous forme de prestations indirectes pour l'amélioration de l'habitat familial, pour le fonctionnement des cantines scolaires, pour la création de crèches des garderies et des colonies de vacances, ainsi que cela a été suggéré dans le rapport déposé par la délégation de la Commission des affaires sociales du Sénat, au retour de sa mission aux Antilles et en Guyane en 1961.

Quoi qu'il en soit, on ne peut que s'étonner qu'une question aussi importante que celle des « prestations familiales » n'ait pas fait l'objet de la moindre mention, dans un plan de développement économique et social des départements d'Outre-Mer.

Dans cet avis, votre Commission des affaires sociales rappelle que la question des prestations familiales dans les départements d'Outre-Mer réclame une solution d'urgence.

Sécurité sociale.

Au regard des prestations de sécurité sociale, s'il est exact que des améliorations sensibles ont été apportées au régime de sécurité sociale des salariés dans les départements d'Outre-Mer, par contre, nous devons déplorer que jusqu'à ce jour rien n'ait été fait en faveur des exploitants agricoles de ces départements, malgré les stipulations formelles de l'article 7 de la loi du 25 janvier 1961.

Les exploitants agricoles des départements d'Outre-Mer sont demeurés jusqu'à ce jour en dehors du champ d'application de toutes les lois sociales.

C'est là une lacune qu'il importe de combler sans plus tarder, parce que sa permanence risque de compromettre la réussite des mesures prises pour faciliter l'accès des salariés à la propriété agricole.

Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti des Départements d'Outre-Mer.

Quant au salaire minimum interprofessionnel garanti qui, jusqu'à ce jour, est fixé de la manière la plus empirique, nous demandons que soient rapidement menées à leur terme les enquêtes statistiques qui doivent permettre d'en prononcer le rattachement à la zone métropolitaine adéquate.

On ne peut établir un plan social quadriennal pour les départements d'Outre-Mer en passant sous silence la question du salaire minimum interprofessionnel garanti qui a motivé des interventions si instantes à la tribune du Sénat.

L'objectif à atteindre dans les meilleurs délais est de rattraper le décrochage, dont ce salaire minimum interprofessionnel garanti a été l'objet en ces dernières années, de manière à faire bénéficier les salariés de ces départements, dont l'économie est étroitement soudée à celle de la métropole, des mesures de contraction de zones intervenues sur le plan métropolitain, et, ensuite, compte

tenu des résultats de l'enquête de l'I. N. S. E. E., déterminer la zone de salaire dans laquelle pourrait être rangé chaque département d'Outre-Mer.

L'emploi.

Après le salaire minimum interprofessionnel garanti, la grosse affaire sociale dans les départements d'Outre-Mer est le volume de l'emploi.

Dans ces départements dont l'économie est demeurée jusqu'à présent essentiellement basée sur l'agriculture, il existe un chômage déjà très sensible au sujet duquel on ne possède malheureusement aucune donnée chiffrée.

Ce chômage a un caractère quasi permanent en ce qui concerne la main-d'œuvre féminine — qui en pâtit à longueur d'année — mais il prend un caractère épisodique aigu pendant l'inter-récolte pour les travailleurs agricoles.

Au taux de croissance actuel de 32 p. 1.000, la population — qui est actuellement de 900.000 pour les quatre départements d'Outre-Mer — atteindra en 1965 environ 1 million de personnes, soit donc 100.000 bouches de plus à nourrir qui viendront peser sur un niveau de vie déjà médiocre.

A cet égard la situation est actuellement la suivante : en métropole, 45 millions de personnes se partageant un revenu brut de quelque 27.000 milliards d'anciens francs, ce qui donne 600.000 francs par tête d'habitant.

Dans les départements d'Outre-Mer, 900.000 personnes se partagent un revenu brut de 130 milliards, ce qui donne 144.000 francs par tête d'habitant.

Bien que n'ayant qu'une signification toute théorique, la comparaison de ces deux données exprime bien l'écart qui existe entre les niveaux de vie respectifs.

Pour empêcher une dégradation du niveau de vie actuel, du fait de l'augmentation du nombre de bouches à nourrir et aussi pour s'efforcer au surplus d'obtenir une certaine amélioration de la situation, le IV^e Plan a retenu pour les départements d'Outre-Mer, d'une part, un taux de croissance économique de 6 % l'an,

correspondant à une augmentation en année terminale d'environ 34 milliards, représentant 26 % du revenu global actuel.

D'autre part, compte tenu de ces 100.000 personnes de plus et étant donné que la population active représentée dans ces départements est d'environ 35 % de la population totale le rapport estime à 35.000 le nombre d'emplois nouveaux qu'il faudrait créer pour empêcher que ne s'aggrave la situation du chômage.

Malheureusement, la prévision optimum d'emplois nouveaux susceptibles d'être créés au cours du IV^e Plan n'est que de 22.000 dans les différents secteurs de l'activité.

Enfin, comme troisième mesure, et pour alléger de manière directe la pression démographique, il a été prévu une émigration organisée portant sur quelque 30.000 personnes, pour les quatre années du plan.

Ces trois mesures :

- augmentation de 26 % du revenu global ;
- création de 22.000 emplois ;
- émigration organisée de 30.000 personnes de la population active, si les objectifs ainsi fixés sont atteints, devraient sans aucun doute améliorer très sensiblement la situation économique et sociale de ces départements.

Malheureusement, ainsi que nous le verrons lors de l'examen des prévisions de crédits, les moyens financiers correspondant à ces objectifs ne semblent pas avoir été judicieusement évalués, contribuant ainsi à donner aux stipulations du Plan, un caractère désagréable de pure virtualité.

Equipement sanitaire.

Au regard de l'équipement sanitaire, il est de fait que les grandes endémies ont été jugulées et que pour le moment l'appareil hospitalier au regard du nombre de lits, peut être considéré comme suffisant, mais cela n'est vrai que pour les maladies courantes.

Il nous paraîtrait souhaitable que, pour le groupe des départements Antilles-Guyane, soit mentionnée la possibilité de créer un

centre régional de lutte contre le cancer — qui fait d'appréciables ravages dans ces départements — et également un centre de rééducation fonctionnelle post-opératoire.

Il y a lieu de mettre l'accent sur l'insuffisance manifeste des services techniques dans les hôpitaux de ces départements (blocs opératoires, laboratoires d'analyses). L'implantation de dispensaires de quartiers doit être poursuivie afin de parachever le quadrillage sanitaire.

Mention devrait également être faite en termes plus affirmatifs des efforts qu'il importe de consentir sur le plan de l'hygiène publique afin de combattre « le péril fécal » et les dégâts de la « parasitose » qui en est la conséquence directe.

Le rapport annexé au projet de loi se contente d'indiquer, au bas de la page 570 et d'une manière plus ou moins évasive, l'importance que revêt dans les départements d'outre-mer le développement des réseaux d'eau potable, et les campagnes de désinsectisation sans faire état d'aucun programme précis.

Ces questions primordiales nous semblent formulées en termes trop vagues eu égard au caractère crucial que revêt le problème de l'eau dans ces départements dont les chefs-lieux devraient être dotés de réseaux d'égouts appropriés.

La nécessité s'impose d'achever, sans plus tarder, le réseau d'égouts de Fort-de-France commencé depuis plusieurs années et dont la construction se poursuit d'une manière épisodique, faute de crédits suffisants.

Equipement scolaire.

Pour ce qui concerne l'équipement scolaire le programme esquissé par le Plan paraîtrait devoir répondre aux exigences du développement démographique pour le primaire et les enseignements classique, moderne et technique.

Du moins faut-il que ce programme soit réalisé dans les délais prévus. On ne soulignera jamais assez que dans un plan de développement économique des départements d'outre-mer, un effort tout particulier doit être consenti à l'égard de l'enseignement technique et de la formation professionnelle.

On ne peut s'empêcher de déplorer qu'aucune mention ait été faite de la possibilité d'amorcer la création des premiers échelons de l'enseignement supérieur, tels que par exemple des cours supérieurs de lettres et de sciences, dans les lycées ayant leur siège au chef-lieu de chacun des départements d'Outre-Mer.

Il y a lieu de noter que les dépenses d'équipement scolaire n'ont fait l'objet d'aucune inscription expresse de crédits du F. I. D. O. M., au titre du IV^e Plan. Est-ce omission, ou doit-on imputer cette lacune au fait que c'est le Ministère de l'Education nationale qui aura à supporter ces dépenses sur ses crédits propres ? Il serait bon que le Gouvernement fournisse à ce sujet des éclaircissements désirables.

Sur le plan de la formation professionnelle, il n'est fait aucune allusion à la création des écoles hôtelières et ménagères dont ces départements auront le plus urgent besoin pour former le personnel des hôtels touristiques en cours de construction.

Habitat.

L'habitat dans les départements d'Outre-Mer est encore très vétuste et les propositions tendant à favoriser la construction de 25.000 à 27.000 logements représentent un strict minimum.

Il convient de signaler que, pour aider les couches les plus défavorisées de la population à trouver des logements convenables à des prix de loyer correspondant à leurs ressources, un système d'allocation-logement devrait être mis en place. La durée moyenne des prêts pour l'accession à la propriété privée devrait également être plus étalée, de manière à éviter des amortissements mensuels trop élevés.

En matière de lotissements destinés à l'habitat collectif, le F. I. D. O. M. n'a apporté, jusqu'à présent, son aide qu'aux sociétés immobilières d'Etat ou d'économie mixte. Les lotissements réalisés par les syndicats de petits propriétaires ou par des particuliers n'ont reçu aucune subvention pour l'infrastructure et la viabilité. Or, il est indispensable que l'initiative privée soit maintenue et encouragée de manière à éviter que le logement économique et familial ne devienne un privilège d'Etat.

Financement.

Il y a tout d'abord lieu de noter que seuls les crédits du F. I. D. O. M. ont fait l'objet d'une proposition chiffrée.

Les compléments de moyens financiers attendus d'autres sources, telles que les ministères techniques, la caisse centrale de coopération économique, la caisse nationale de crédit agricole, le fonds d'aménagement du territoire, n'ont été mentionnés que d'une manière toute indicative.

Il n'en a été fait aucune estimation chiffrée qui eût permis de se faire une idée approximative de l'effort global à entreprendre. Quant à la contribution attendue du secteur privé dans l'effort de développement économique des départements d'Outre-Mer, il n'en est fait nulle mention.

De sorte que la partie du IV^e Plan se rapportant aux départements d'Outre-Mer peut être considérée comme un simple rapport relatif aux prévisions de crédits du F. I. D. O. M. pour quatre ans.

En 1962, ce fonds est doté de 9.600 millions d'anciens francs.

Les crédits prévus au IV^e Plan sont de 46 millions d'anciens francs pour quatre ans soit 11,5 millions par an.

L'effort budgétaire supplémentaire attendu au titre du F. I. D. O. M. serait donc de $11,5 - 9,6 = 1,9$ milliard par an à répartir sur les quatre départements d'Outre-Mer.

Dès lors on voit mal comment avec de si modestes moyens on peut espérer obtenir, à la fin de la période quadriennale 1962-1965, l'accroissement de revenu global de 34 milliards fixé comme objectif par le Plan.

Pour nous en tenir aux questions sociales qui sont l'objet du présent rapport, les prévisions de crédits du F. I. D. O. M. inscrites pour ce compartiment paraissent manifestement insuffisantes.

Pour l'équipement social, il est prévu un crédit de 6 milliards. Si ce crédit est utilisé pour sa plus grande part pour l'équipement sanitaire (hôpitaux, dispensaires, laboratoires, hygiène publique, adductions d'eau potable, etc.) il est permis d'espérer des réalisations appréciables.

Les crédits d'équipement scolaire restants seront alors presque exclusivement à la charge du Ministère de l'Education Nationale.

Mais si ce crédit doit être partagé entre l'équipement sanitaire et l'équipement scolaire, on ne voit pas bien comment on pourra, d'une part, satisfaire les investissements reconnus indispensables au maintien du niveau sanitaire et de l'hygiène publique et, d'autre part, réaliser les investissements scolaires indiqués expressément dans le rapport, à savoir :

— 2.000 classes primaires, qu'on peut évaluer à 4 milliards d'anciens francs, à raison de 2 millions par classe de 40 élèves ;

— 900 logements de fonctions à 3 millions par logement, soit 2,7 milliards ;

— l'extension ou la création des lycées ou collèges techniques dans les quatre départements ;

— la création d'un centre de documentation pédagogique ;

— la constitution ou l'extension des bibliothèques et l'équipement du service des archives.

*

* *

En ce qui concerne l'habitat, il est prévu au titre des subventions du F. I. D. O. M. un crédit de 9 milliards d'anciens francs. Bien que le rapport n'ait pas explicité l'utilisation de ces sommes, nous croyons savoir qu'il s'agit uniquement de subventions pour l'infrastructure s'appliquant aux logements construits par les organismes d'H. L. M. et les sociétés immobilières d'Etat ou d'économie mixte.

Pour les migrations qui doivent, selon les stipulations du Plan, intéresser quelque 30.000 personnes, il a été prévu un crédit de 3 millions d'anciens francs, ce qui correspond donc à une dotation de 100.000 francs par personne déplacée et qui doit couvrir les frais de fonctionnement des organismes de départ outre-mer et d'accueil en métropole, le prix du voyage, le viatique de trousseau et aussi l'aide au logement dans les lieux d'implantation.

Il est hors de doute que les moyens financiers prévus restent tout à fait en deçà du programme arrêté comme répondant à une obligation impérative en la matière.

*

* *

Notre conclusion est que les promoteurs du Plan ont parfaitement cerné les problèmes des départements d'Outre-Mer. Ils ont vu les maux dont souffrent ces départements, ils ont indiqué les remèdes, mais ils sont restés manifestement trop en deçà des moyens financiers qu'il eût fallu prévoir pour atteindre les objectifs fixés.