

N° 63

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 novembre 1986.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1), sur le projet de loi de programme relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

Par M. Franz DUBOSCQ,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Louis Souvet, Bernard Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, vice-présidents ; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balareello, secrétaires ; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beauveau, MM. Henri Belcour, Georges Benedetti, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Bœuf, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, Jean Clouet, François Delga, Franz Duboscq, Claude Huriet, Roger Husson, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Jean-Luc Melenchon, André Meric, Mme Helène Missoffe, MM. Michel Moreigne, Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Franck Serusclat, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.*

Voir les numéros :

Sénat : 11, 58, 61 et 62 (1986-1987).

Départements d'outre-mer.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	7
I. — La situation de l'emploi dans les D.O.M.	8
A. — <i>La démographie dans les départements d'outre-mer</i>	8
B. — <i>La situation de l'emploi dans les D.O.M.</i>	9
C. — <i>Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes</i>	12
II. — La formation professionnelle et la mobilité entre l'outre-mer et la métropole	14
A. — <i>L'état de la formation professionnelle dans les D.O.M.</i>	14
B. — <i>Les dispositions envisagées en matière de formation professionnelle</i>	16
C. — <i>La mobilité entre l'outre-mer et la métropole</i>	17
III. — La protection sociale dans les D.O.M.	20
A. — <i>Les disparités actuelles de la protection sociale</i>	20
B. — <i>La recherche de la parité sociale globale</i>	22
C. — <i>Les mesures de développement social proposées</i>	23
EXAMEN DES ARTICLES	24
TITRE PREMIER	24
<i>Article premier. — Objet social du texte : l'emploi des jeunes, la mobilité des populations, la réalisation de la parité sociale globale avec la métropole</i>	24
<i>Art. 9. — Mesures en faveur de l'emploi des jeunes de moins de vingt-cinq ans</i>	25
<i>Art. 10. — Modalités de versement des crédits d'Etat supplémentaires consacrés à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue</i>	31

	Page
TITRE III. - Dispositions relatives au développement social	32
<i>Art. 11.</i> - Définition de la parité sociale globale et modalités de sa mise en œuvre ...	32
<i>Art. 12.</i> - Création et fonctionnement d'une commission nationale d'évaluation de la parité sociale globale	37
<i>Art. 13.</i> - Conditions d'attribution des prestations familiales	39
<i>Art. 14.</i> - Extension de l'allocation compensatrice aux adultes handicapés	43
<i>Art. 15.</i> - Versement de l'allocation de logement	45
ANNEXE III : DISPOSITIONS RELATIVES À LA MOBILITÉ ENTRE L'OUTRE-MER ET LA MÉTROPOLE	47
ANNEXE IV : DISPOSITIONS RELATIVES À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET AU DÉVELOPPEMENT SANITAIRE ET SOCIAL	51

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 6 novembre 1986, sous la présidence de M. Louis Souvet, vice-président, puis de M. Louis Lazuech, doyen d'âge, pour examiner le projet de loi de programme n° 11 (1986-1987), relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

M. Franz Duboscq, rapporteur pour avis, a tout d'abord souligné que ce texte aurait dû venir au fond devant la commission des Affaires sociales puisque neuf articles sur dix-sept sont d'ordre social. Il a ensuite souligné l'importance de ce texte qui répond à un engagement du gouvernement et dont l'urgence se justifie avant tout par la situation préoccupante de l'emploi dans les départements d'outre-mer où le taux de chômage atteint en moyenne 33 % de la population active.

Dans la mesure où la population des départements d'outre-mer est une population jeune, puisque la moitié de la population a moins de 20 ans, la mise en oeuvre de programmes de formation professionnelle importants s'impose et justifie les crédits d'Etat supplémentaires qui sont dégagés dans le cadre du présent projet de loi.

Il a souligné, enfin, l'importance de l'effort de rattrapage envisagé par le projet de loi en matière de protection sociale, puisque la mise en oeuvre d'une parité sociale entre les départements d'outre-mer et la métropole coûtera entre 2,5 et 3 milliards de francs par an pendant cinq ans.

M. François Louisy a ensuite posé trois questions au rapporteur sur les problèmes de la mobilité de la population entre l'outre-mer et la métropole, sur les conditions d'application du texte au regard de la décentralisation et sur les conditions de réalisation de l'égalité sociale entre l'outre-mer et la métropole.

De son côté, M. Raymond Tarcy a évoqué l'ensemble des problèmes économiques posés à la Guyane, aussi bien dans le domaine de l'agriculture, de l'exploitation forestière que des ressources énergétiques. Il a également évoqué les conséquences de la mobilité sur la population guyanaise et la nécessité de procéder à un renouvellement de l'équipement hospitalier en Guyane, notamment à Saint-Laurent-du-Maroni. Il a enfin évoqué l'incidence des événements du Surinam sur la prise en charge par les collectivités locales des émigrants amérindiens.

La commission a alors adopté les neuf articles dont la commission des Affaires sociales s'était saisie pour avis (articles 1er, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et annexes 3 et 4).

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La mise en œuvre, selon un programme pluri-annuel, de mesures d'ordre social, dans les départements d'outre-mer, (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) ainsi qu'à St-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, est d'une urgence certaine.

En effet, comme votre commission des Affaires sociales avait pu le constater lors de l'analyse des crédits du budget des départements d'outre-mer en 1985, la situation de l'emploi dans ces départements est plus que critique, puisque, à titre indicatif, le taux de chômage réel dans un département comme celui de La Réunion dépasse le chiffre de 40 % de la population active.

Il n'est donc pas surprenant que le projet déposé par le Gouvernement devant le Sénat comporte de nombreuses dispositions sociales (9 articles sur 17 et 2 annexes sur 5).

Il faut souligner par ailleurs qu'une importante concertation a présidé à l'élaboration de ce texte et qu'elle a permis de recueillir l'avis des conseils généraux, des conseils régionaux, des associations de maires et des chambres consulaires concernés, ainsi que celui du conseil économique et social, qui s'est prononcé lors de sa séance du 24 septembre 1986. La version définitive proposée par le Gouvernement à l'attention de la Haute assemblée tient largement compte des remarques constructives qui ont été faites au cours de cette concertation, et votre commission ne peut ainsi que souscrire aux orientations positives du texte, aussi bien dans le domaine de l'emploi des jeunes, de la formation professionnelle, de la mobilité des populations que de la protection sociale dans les départements d'outre-mer.

Avant de procéder à une analyse détaillée des articles du projet, votre commission a souhaité souligner l'urgence des mesures proposées tant en matière de formation professionnelle qu'en matière de protection sociale, par une brève description de la situation de l'emploi en outre-mer.

I - LA SITUATION DE L'EMPLOI DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

La situation de l'emploi dans les départements d'outre-mer est directement fonction de la situation démographique de ces départements et elle justifie pleinement les mesures proposées dans le présent texte en faveur de l'emploi des jeunes.

A. La démographie dans les départements d'outre-mer

Il faut, tout d'abord, prendre conscience que le problème de l'emploi dans les départements d'outre-mer est lié à l'évolution d'une population qui, sous l'effet combiné d'un taux de natalité très élevé et d'un taux de mortalité en baisse spectaculaire, a presque doublé depuis la guerre comme l'indique le tableau ci-après :

ÉVOLUTION DE LA POPULATION DES D.O.M.

R.G.P. Années	1954	1961	1957	1974	1982
Guadeloupe	229.100	282.600	312.700	324.530	328.400
Guyane	27.900	33.300	44.392	55.125	73.022
Martinique	239.100	291.400	320.030	324.832	328.566
Réunion	274.400	347.500	416.675	476.675	515.814
Ensemble D.O.M. ...	770.500	954.800	1.093.600	1.181.162	1.245.802
Saint-Pierre-et-Miquelon	•	•	•	•	6.041
Mayotte (1 ^{er} juillet 1978)	•	•	•	•	47.246
Total départements et collectivités territoriales	•	•	•	•	1.299.089

L'accroissement moyen annuel de la population qui s'était accéléré dans les années 1954-1961 (plus 3,4 %), s'est ralenti depuis, et est maintenant inférieur à 1 % ; parallèlement à la baisse du taux de mortalité, on a assisté dans les dernières

forte émigration vers la métropole concernant entre le tiers et la moitié des effectifs de chaque génération ; organisée depuis 1962 par le bureau pour le développement des migrations intéressant les départements d'outre-mer (BUMIDOM), devenu en 1982 l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (A.N.T.), cette émigration s'est ralentie de manière considérable ces dernières années et a contribué de ce fait à l'augmentation du taux de chômage.

Par ailleurs, la population des départements d'outre-mer est une population jeune puisque 50 % de la population a moins de 20 ans d'après le recensement de 1982 (49 % à La Réunion, 45,3 % à la Guadeloupe, 43,6 % à la Martinique) et ce sont les générations les plus nombreuses nées entre 1955 et 1965 qui se présentent maintenant sur le marché du travail.

Or, à ces causes démographiques, s'ajoute l'effet de l'immigration qui est renforcé par le niveau de vie élevé des DOM comparé à celui des pays voisins et facilité par la disposition géographique de ces territoires.

Le tableau joint en annexe n° 1 fournit l'évolution de la population étrangère dans les DOM depuis 1982, qui est passée de 25 070 en 1982 à 36 819 en 1984, la progression la plus importante concernant la Guyane (de 14.213 à 20.325), la Martinique (de 1.901 à 3.436) et la Guadeloupe (de 5.724 à 8.461).

Les conséquences de cette situation sont nombreuses : concurrence sur le marché du travail, difficultés d'insertion sociale et culturelle, fraude fiscale de la part d'employeurs de mains d'œuvre étrangères en situation irrégulière, développement de la délinquance et d'une manière générale, accentuation du chômage qui atteint les limites de l'intolérable comme le soulignait déjà l'an dernier le rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales, notre collègue Roger Lise.

B. La situation de l'emploi dans les DOM

La situation de l'emploi dans les départements d'outre-mer ainsi qu'à St Pierre et Miquelon n'a cessé de se dégrader depuis 1981 et le taux de chômage a atteint un niveau particulièrement inquiétant qui est en moyenne de 22,36 % pour l'ensemble des DOM comme l'indique le tableau ci-dessous :

LES TAUX DE CHÔMAGE DANS LES D.O.M. ET À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

	Population active R.P. 1982 (données brutes)	Données I.N.S.E.E. chômeurs R.P./pop. active mars 1982		D.E.F.M. - A.N.P.E. (données brutes)						Taux de chômage (en pourcentage) D.E.F.M./pop. active R.P. 1982					
		Chômeurs R.P.	Taux de chômage (en pourcentage)	Juin 1981	Juin 1982	Juin 1983	Juin 1984	Juin 1985	Juin 1986	Juin 1981	Juin 1982	Juin 1983	Juin 1984	Juin 1985	Juin 1986
Guadeloupe	121.826	29.427	24,15	16.504	20.652	16.396	21.047	22.789	(1) 23.947	13,55	16,95	13,46	17,30	18,70	21,29
Guyane	31.183	4.760	15,26	1.302	2.134	2.739	2.815	3.718	4.378	4,18	6,84	8,78	9,02	11,90	14,03
Martinique	128.072	35.936	28,06	17.454	22.502	20.524	24.397	29.005	33.204	13,62	17,57	16,02	19,05	22,65	25,92
Réunion	172.828	54.338	31,44	33.605	30.763	34.447	37.096	44.771	48.759	19,44	17,80	19,90	21,46	25,90	28,20
Saint-Pierre-et-Miquelon	2.380	235	9,87	102	106	160	186	249	277	4,29	4,45	6,70	7,80	10,46	11,63
Ensemble D.O.M.	456.289	124.696	27,33	68.967	76.157	74.266	85.541	100.532	112.545	15,11	16,70	16,30	18,75	22	22,36
Métropole	23.525.120	2.059.160	8,75	1.625.500	1.867.125	1.877.700	2.147.720	2.223.200	2.266.000	6,91	7,94	7,98	9,13	9,50	11,63

(1) Mai 1986.

Mais dans l'analyse de la situation de l'emploi et du chômage de ces départements, il faut prendre en compte non seulement le chômage recensé par l'Agence nationale pour l'emploi mais également le sous-emploi réel qui est beaucoup plus important qu'en métropole puisque pour l'ensemble des départements d'outre-mer et St Pierre et Miquelon, les demandeurs d'emploi en fin de mois sont moins de 60 % du nombre des chômeurs au sens des enquêtes INSEE alors qu'en métropole, ils sont de l'ordre de 95 %.

Or pour le seul chômage recensé, l'accroissement du nombre des demandeurs d'emploi enregistré à l'ANPE a été en un an de 11,9 % (passant de 100 532 en juin 1985 à 112 545 en juin 1986). En cinq ans, le chômage aura ainsi presque doublé dans les départements d'outre-mer. Aussi pour un département comme La Réunion, dont le taux de chômage enregistré par l'ANPE est passé de 17,80 % en juin 1982 à 28,20 % en juin 1986, soit une progression de 10,4 % en quatre ans, on peut estimer que, sur la base de la progression du chômage enregistrée par l'ANPE, alors que le taux de chômage réel fourni par le recensement de la population de mars 1982 donnait un chiffre de 31,44 %, le taux de chômage réel devrait, en conséquence, se situer à l'heure actuelle, à près de 42 % de la population active. De même pour l'ensemble des départements d'outre-mer, le taux de chômage moyen réel devrait-il se situer à environ 33 % de la population active, c'est-à-dire, pour une population de 456 289 habitants, à environ 150 500 chômeurs.

Si en douze mois, l'accroissement du nombre des demandeurs d'emploi enregistré à l'ANPE pour l'ensemble des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon, a été de 12 %, l'augmentation cependant n'a pas été uniforme et on constate qu'elle a été particulièrement vive en Guyane avec 17,98 %, en Martinique avec 14,48 %, en Guadeloupe avec 12,5 %, à Saint-Pierre-et-Miquelon avec 11,28 % et plus modérée à La Réunion avec 8,88 %.

Cette situation justifie donc a fortiori les mesures proposées dans le présent projet de loi, et notamment celles en faveur de l'emploi des jeunes.

C. Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes

Les mesures prises ces dernières années pour faire face à cette montée du chômage dans les départements d'outre-mer, ont été insuffisantes. Certes, le système d'indemnisation des travailleurs involontairement privés d'emploi mis en place en métropole par la loi du 6 janvier 1979 a été étendu en septembre 1980 aux départements d'outre-mer, et le nouveau système d'indemnisation du chômage mis en place en métropole depuis le 1er avril 1984 par l'ordonnance n° 84-198 du 21 mars 1984 est applicable dans les départements d'outre-mer. Par ailleurs, le décret n° 84-1140 du 19 décembre 1984 a ouvert à ces départements la possibilité de recourir aux travaux d'utilité collective.

C'est ainsi que dans les départements d'outre-mer, les travaux d'utilité collective sont réservés aux jeunes âgés de 18 à 25 ans qui sont inscrits à l'ANPE depuis au moins 4 mois, qui ne sont ni étudiants ni élèves et ne bénéficient pas de stages de formation ouvrant droit à rémunération et qui n'ont pas bénéficié ou ne peuvent bénéficier d'une allocation chômage.

Les travaux d'utilité collective ont sans doute limité la progression du chômage des jeunes outre-mer, puisque à la fin 1985 La Réunion avait bénéficié de 3 265 TUC, La Guadeloupe 2 916, La Martinique 3 116, la Guyane 636 et Saint-Pierre-et-Miquelon 65 ; mais en comparaison de l'importance du chômage réel, ces mesures ne peuvent à elles seules freiner la progression du chômage et elles ne peuvent surtout remplacer l'incitation à la création d'emploi par les entreprises elles-mêmes.

C'est le sens des mesures proposées à l'article 5 du présent texte, qui prolonge pour les départements d'outre-mer les dispositions de l'ordonnance du 16 juillet 1986 pour l'emploi des jeunes qui y sont d'ailleurs déjà applicables et dont les résultats en métropole ont été particulièrement positifs puisque depuis le 1er mai, 397 193 jeunes avaient bénéficié des dispositions de cette ordonnance, soit au titre des embauches à exonération de charges sociales à 25 ou à 50 %, c'est-à-dire après formation, soit dans le cadre des exonérations à 100 % des charges sociales des cotisations d'employeurs dans le cadre d'une formation en alternance. Le dispositif proposé dans le présent projet est en outre globalement plus favorable que celui mis en œuvre en métropole, et on peut donc espérer que son succès sera réel et

permettra de faire face à la situation dramatique que traduisent sans fard les chiffres du chômage analysés plus haut.

Il faut ajouter par ailleurs que ces mesures en faveur de l'emploi des jeunes ne sont pas séparables de l'ensemble des autres dispositions à caractère économique qui ont également pour finalité de relancer l'activité dans les départements d'outre-mer comme l'augmentation particulièrement importante des crédits en faveur du logement social et qui devrait permettre d'atteindre en 1989 un doublement de ceux-ci par rapport aux dotations actuelles, par la création de zones franches, par la réforme des aides de l'Etat aux investissements dans le sens de la déconcentration des décisions, par un programme spécial d'investissements et d'équipements publics dans le domaine des infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires, ainsi que par la mise en œuvre d'opérations intégrées de développement.

o

o o

II - LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET LA MOBILITE ENTRE L'OUTRE-MER ET LA METROPOLE

Parallèlement à cette politique en faveur de l'emploi, des mesures spéciales doivent être prises pour renforcer la qualification et la formation professionnelle des jeunes, et c'est la raison pour laquelle le présent projet propose, dans le cadre des dotations de décentralisation, l'inscription de crédits d'Etat supplémentaires au profit des départements d'outre-mer. De même, il propose un renforcement de la mobilité entre l'outre-mer et la métropole pour favoriser la qualification des jeunes de l'outre-mer.

A. L'état de la formation professionnelle dans les départements d'outre-mer

Dans les régions d'outre-mer, le dispositif en place est celui qui est déterminé par le livre 9 du Code du travail. Les conseils régionaux et l'Etat y interviennent chacun dans leur domaine de compétences au regard de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, l'Etat ne conservant qu'un rôle d'impulsion et d'accompagnement grâce à l'utilisation d'enveloppes spécifiques gérées au niveau national par le Conseil de Gestion du fonds de la formation professionnelle et de promotion sociale. C'est pourquoi les dispositions de renforcement financier de la formation professionnelle dans ces départements, dans le cadre de l'article 10, s'appuient sur cette répartition des compétences, et exigent à ce titre une disposition législative.

Pour assurer les actions de formation professionnelle menées par l'Etat et les régions, les régions d'outre-mer ont bénéficié en 1985 des dotations suivantes en millions de francs :

	Subvention de l'Etat (fonctionnement)	Dotation d' décentralisation	Total
Guadeloupe	22,610	45,370	67,380
Guyane	6,350	14,550	20,900
Martinique	33,380	61,390	94,770
Réunion	52,109	84,780	136,889
Total	114,449	206,090	320,539

Pour 1986, la dotation décentralisée, à l'intérieur de laquelle chaque conseil régional fixe la part consacrée à l'investissement et au fonctionnement est de 47,89 millions de francs pour la Guadeloupe, 15,34 millions de francs pour la Guyane, 64,56 millions de francs pour la Martinique et 89,31 millions de francs pour la Réunion, soit au total 217,10 millions de francs.

Par ailleurs l'Etat intervient directement au titre des formations en alternance.

Les crédits d'ores et déjà délégués sont résumés dans le tableau suivant :

a) Pour le fonctionnement :

(Millions de francs)

Guadeloupe : 26,263 (+ 16 % par rapport à 1985).

Guyane : 8,142 (+ 28 % par rapport à 1985).

Martinique : 33,845 (+ 1,5 % par rapport à 1985).

Réunion : 58,483 (+ 12 % par rapport à 1985).

b) Pour la rémunération des stagiaires (les paiements ne sont pas terminés au titre de 1986) :

Guadeloupe : 20,5.

Guyane : 4,0.

Martinique : 22,0.

Réunion : 51,0.

Dans les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, la formation professionnelle relève de la compétence des autorités locales, mais dans la mesure où des textes législatifs l'y autorisent, le fonds de la formation professionnelle peut contribuer au financement des actions organisées dans ces collectivités. C'est ainsi que la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon a permis d'envisager la mise au point d'un contrat de plan particulier qui est en cours de négociation en confiant au conseil général les attributions d'un conseil régional. De même, la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, a d'ores et déjà permis à l'Etat d'intervenir sur ce territoire en finançant en 1985 et 1986 un programme d'action en faveur des jeunes pour un montant de 1,5 million de francs.

B. Les dispositions envisagées **en matière de formation professionnelle**

L'annexe 4 du présent texte indique que les dotations régionales de formation professionnelle et d'apprentissage doivent tenir compte du financement d'un certain nombre d'établissements de formation en cours de construction, et de leurs charges de fonctionnement, et que, par ailleurs, le développement économique des départements d'outre-mer qui est l'objet même du présent texte, justifie la création de nouvelles filières de formation.

Pour le financement de cet effort supplémentaire de formation professionnelle, l'Etat s'engage à verser des crédits supplémentaires aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue, qui seront répartis entre les régions d'outre-mer dans les conditions fixées à l'article 85 de la

loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences et tel que l'article 10 du présent projet le suggère.

Pour 1987, une revalorisation substantielle des crédits destinés à la formation professionnelle interviendra puisque 50 millions de francs de mesures nouvelles sont prévues.

C. La mobilité entre l'outre-mer et la métropole

L'annexe 3 du présent projet indique que l'Etat accroîtra son effort pour abaisser le coût du transport pour les jeunes venant en métropole recevoir une formation professionnelle et qu'il organisera également leur accueil, leur installation et leur recherche d'emploi en métropole. Sur ce point, il faut souligner que depuis 1962 cette action était organisée par le BUMIDOM (Bureau pour le développement des Migrations intéressant les DOM) devenu en 1982 l'Agence financière pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT).

D'après les chiffres connus de votre commission en 1984, l'ANT avait reçu 33 000 personnes.

Cette action avait porté principalement sur :

- la mise en place d'un suivi individuel et collectif des demandeurs d'emploi et de formation ;

- la mise en place d'action de formation professionnelle qualifiante renforçant les chances de placement des originaires des départements d'outre-mer ;

- la recherche d'accords contractuels ou conventionnels avec l'ensemble des institutions et organismes qui interviennent pour l'emploi et la formation au niveau national et régional ;

- le développement des relations avec les conseils régionaux des départements et territoires d'outre-mer ;

- la participation de l'ANT au développement social, économique et culturel des départements d'outre-mer.

L'ANT avait notamment signé le 13 juillet 1984 avec l'AFPA, une convention portant, d'une part, sur une meilleure collaboration pédagogique et technique entre les centres de formation de l'ANT et les services régionaux de l'AFPA, et

d'autre part, sur l'accord d'un délai préférentiel pour les stagiaires originaires des départements d'outre-mer présentés par l'ANT dans des spécialités professionnelles considérées comme prioritaires par les conseils régionaux des départements d'outre-mer.

Malheureusement, les importantes mesures de compression budgétaire auxquelles l'ANT avait dû faire face en 1985 et qui avaient été accentuées en 1986, ont limité ces possibilités d'intervention.

Pour 1987 et dans le cadre d'un réaménagement de ses missions, l'ANT bénéficiera d'une mesure nouvelle de 16 millions de francs qui est inscrite dans les mesures sociales du tableau financier de l'article 2.

D'une manière générale, et les avis fournis par les conseils généraux des départements d'outre-mer en sont la traduction, cette mobilité ne doit conduire ni à une expatriation des forces vives de ces territoires, ni à une importation de chômeurs en métropole, comme malheureusement l'examen statistique de la population des départements d'outre-mer en France le laisse craindre, puisque depuis 1975, le nombre de chômeurs nés dans les DOM a été multiplié par 3,1 parmi la population née dans les DOM-TOM recensée en métropole, soit un rythme de croissance supérieur à celui observé pour la moyenne des Français qui n'est que de 2,4 et surtout légèrement plus élevé que celui des chômeurs étrangers (2,98). La comparaison des taux de chômage de ces populations confirme que sur ce plan, la situation des migrants des départements d'outre-mer se rapproche plus de celle des étrangers que de celle des Français. Ceci est particulièrement vrai pour les jeunes de 20 à 24 ans, âge moyen d'entrée dans la vie active. Au total, sur 10 chômeurs nés dans les DOM recensés en mars 1982, 6 sont des migrants récents arrivés en métropole après 1975.

Le tableau ci-dessous fournit des indications précieuses quant au taux de chômage des personnes nées dans les DOM-TOM recensées en métropole en 1982.

**TAUX DE CHÔMAGE DES PERSONNES NÉES DANS LES D.O.M.-T.O.M.
RECENSÉES EN MÉTROPOLÉ EN 1982**

	1982 ensemble de la population		1975-1982 dont arrivés depuis le 1 ^{er} janvier 1975	
	Total	Dont femmes	Total	Dont femmes
Ensemble des actifs nés dans les D.O.M.-T.O.M.	12,7	15,5	20,1	24,5
dont :				
Guadeloupe	12,9	14,5	21,1	24,0
Martinique	11,2	12,9	18,9	21,0
Guyane	11,8	14,8	21,6	25,1
Réunion	14,6	20,9	19,9	28,0
Ensemble des actifs français ...	8,4	11,4	•	•
Ensemble des actifs étrangers ...	14,0	20,1	•	•

Source : I.N.S.E.E.M./S.E.D.E.T.O.M. Les populations des D.O.M.-T.O.M. en France métropolitaine Boulier R.P. 82-8

III - LA PROTECTION SOCIALE **DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

A côté de l'action pour le développement économique et pour l'emploi, le présent projet met enfin l'accent sur la résorption progressive des différences en matière de protection sociale entre la métropole et les DOM-TOM.

A. Les disparités actuelles de la protection sociale

Le régime de protection sociale dans les DOM est différent de celui de la métropole, même si l'évolution constatée depuis 1975 tend à restreindre ces différences, puisque les allocataires des DOM bénéficient à l'heure actuelle des prestations familiales suivantes :

- allocation familiale (depuis 1938) ;
- allocation d'invalidité devenue en 1984 l'allocation de soutien familial ;
- allocation de rentrée scolaire depuis 1974 ;
- allocation d'éducation spécialisée depuis 1975 ;
- allocation de logement familial depuis 1976 ;
- allocation de parent isolé depuis 1978 ;
- complément familial depuis 1978.

Ils bénéficient également de prestations non familiales, comme la prime à la protection de la maternité depuis 1978, l'allocation de logement social depuis 1980, le supplément de revenu familial depuis 1981 et l'allocation aux adultes handicapés.

Toutefois, le régime spécifique de protection sociale des départements d'outre-mer exige une condition d'activité professionnelle de telle sorte que ce régime s'applique à l'ensemble des salariés du secteur privé, y compris les salariés

agricoles et les exploitants agricoles qui n'ont pas, dans ces territoires, de mutualité sociale organisée. Mais les employeurs et travailleurs indépendants et certains inactifs, sous réserve de modifications intervenues depuis le 1er juillet 1986, ne sont pas compris dans le champ d'application de ces prestations.

D'autre part, certaines prestations n'ont pas été étendues aux départements d'outre-mer, comme par exemple l'allocation parentale d'éducation, l'allocation au jeune enfant, mais la prime de maternité, le complément familial et les allocations familiales pour le premier enfant répondent en partie à cette non extension. Ne sont pas également étendus aux départements d'outre-mer, les prêts au jeune ménage et l'aide personnalisée au logement.

Depuis 1975, des améliorations substantielles ont été apportées au régime de protection sociale dans les départements d'outre-mer. On peut citer notamment la notion d'enfant à charge qui a remplacé celle du lien juridique en 1975, les allocations familiales ont été versées depuis la même date aux femmes seules, sans activité, ayant deux enfants à charge. A la même date, ont été maintenues pour les travailleurs involontairement privés d'emploi, les prestations familiales, ainsi que depuis 1984 pour les pré-retraités.

La condition d'activité professionnelle a été améliorée par l'annualisation des droits ; en outre, en 1981, a été fixé le principe de l'automatisme simultanée de revalorisation des prestations familiales dans les DOM et en métropole.

Enfin, à compter du 1er janvier 1986, le droit aux prestations versées a été étendu à certaines catégories de personnes considérées comme se trouvant dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle (comme les invalides et les accidentés du travail, les adultes handicapés, les assistantes maternelles, les veuves, les inactifs avec un enfant à charge et les étudiants).

La condition d'activité professionnelle qui avait été abolie en métropole en 1978, a été enfin complètement supprimée à compter du 1er juillet 1986 pour le droit à l'allocation de logement familial.

B. La recherche de la parité sociale globale

L'article 13 du présent projet a pour objet la suppression pour l'ensemble des prestations familiales, dans un délai de 3 ans, de la condition d'activité professionnelle et elle permettra en particulier l'extension de ces prestations aux employeurs et travailleurs indépendants. Il s'agit-là d'un progrès social très important, qui répond en outre à une revendication ancienne des Français d'outre-mer.

Par ailleurs, ces mesures d'alignement des prestations familiales doivent être doublées d'un programme de développement sur 5 ans, la parité sociale globale permettant par des sommes complémentaires qui seront versées, soit directement aux individus, soit à des fonds d'action collective d'intérêt social, un rattrapage des disparités de versement des prestations entre la métropole et les départements d'outre-mer. Au total la charge financière incombant aux régimes de sécurité sociale sera de l'ordre de 2,5 à 3 milliards de francs par an.

Certains auraient souhaité que le Gouvernement s'engage dans le sens d'une stricte égalité sociale entre la métropole et les DOM. Votre commission constate que si cet objectif est légitime, en revanche des effets pervers sur les économies de ces territoires sont à craindre ; aussi préfère-t-elle en rester à la notion de parité sociale globale qui sera atteinte lorsque le volume financier de protection sociale de toute nature assurée par l'Etat et par les régimes de sécurité sociale et versée dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon, correspondra, compte tenu des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière, à celui qui serait obtenu si toutes les prestations existantes en métropole et assurées par l'Etat et par les régimes de sécurité sociale y étaient servies dans des conditions analogues.

C'est pourquoi des délais de mise en œuvre et des conditions de versement, notamment par des fonds d'action collective d'intérêt social, doivent permettre d'éviter ces effets pervers de l'assistantat généralisé tout en offrant aux collectivités concernées des moyens financiers d'action supplémentaire au service de l'emploi et du développement social.

C. Les mesures de développement social proposées

Pour ce qui est du développement social, l'annexe 4 qui traite par ailleurs de la formation professionnelle, de l'éducation et des prestations sociales, souligne qu'un effort supplémentaire devra être fait en sus des engagements pris au sein des contrats de plan pour permettre le développement des équipements sanitaires et sociaux, en considérant notamment la nécessité de constituer des ensembles suffisamment diversifiés et déjà intégrés pour réduire les besoins en matière d'évacuation sanitaire. Ces avenants comporteront également des mesures en faveur des équipements sociaux, notamment pour les personnes âgées et les handicapés.

L'Etat s'engage en outre à mettre en place un programme particulier pour Mayotte.

o

o o

L'ensemble du dispositif proposé pour le développement économique et social des départements d'outre-mer ainsi que de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte répond incontestablement à des besoins urgents pour réanimer l'emploi dans ces territoires comme votre commission l'a constaté en se penchant sur la situation de l'emploi dans les départements d'outre-mer. C'est pourquoi il lui semble indispensable de soutenir l'action engagée par le Gouvernement dans cette voie, de telle façon que l'assistanat social soit remplacé dans les prochaines années par une possibilité réelle de développement économique.

La protection sociale doit concilier dans les premières étapes du développement les exigences de l'efficacité économique et la justice sociale. Dans ce sens, elle est le contraire de politiques finalement néfastes d'assistance généralisée et de transferts sociaux systématiques.

La protection sociale se fonde sur l'esprit de solidarité. Elle ne doit pas entraîner démission ou refus de l'effort.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

Art. premier

**Objet social du texte : l'emploi des jeunes,
la mobilité des populations,
la réalisation de la parité sociale globale avec la métropole**

Cet article définit la contribution de la Nation au développement économique et social des départements d'outre-mer, ainsi que des collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

Les objectifs sociaux qui sont définis dans les articles suivants concernent :

- l'emploi des jeunes (article 9) ;
- la mobilité des populations d'outre-mer entre les DOM et la métropole (annexe III) ;
- la réalisation en cinq ans de la parité sociale globale entre ces collectivités et la métropole (titre III, art. 11 à 14) ;

Il faut souligner que, outre ces objectifs, le texte dégage des crédits d'Etat supplémentaires pour l'apprentissage et la formation professionnelle continue dans les DOM. Il définit d'autre part une modalité particulière de versement de l'allocation de logement. Enfin il fixe des orientations en matière de développement sanitaire et social (annexe 4).

Cet article qui ne traite que des objectifs de la loi de programme, ne pose aucun problème particulier si ce n'est la

mention de la notion de parité sociale globale qui fait l'objet d'une définition et d'un examen particulier à l'article 11 du projet.

La position de votre commission sur cette notion de parité globale, sera donc celle que l'on trouvera dans l'analyse de l'article 11 ci-après.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 9

Mesures en faveur de l'emploi des jeunes de moins de 25 ans

Cet article traite des exonérations de cotisations sociales pour l'embauche des jeunes de 16 à 25 ans, sur le modèle du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes mis en œuvre par l'ordonnance du 16 juillet 1986, et qui s'applique déjà dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Mais les dispositions de cet article ont pour objet de prolonger au-delà du 1er février 1987 dans les DOM, les effets du plan pour l'emploi des jeunes et d'amplifier le dispositif de l'ordonnance. D'une certaine manière il s'agit-là de mesures dérogatoires à celles applicables en métropole.

D'une manière générale, le problème de l'emploi des jeunes est un problème particulièrement important en France, puisque c'est dans notre pays que le taux de chômage des jeunes a le plus augmenté depuis 1981 (+ 55 % en 5 ans contre + 10 % seulement dans les autres grands pays de l'OCDE). Il atteint dans les départements d'outre-mer un niveau particulièrement inquiétant au regard notamment de l'importance des jeunes dans la répartition de la population de ces collectivités.

D'après les statistiques du recensement général de la population de 1982, la tranche des moins de 19 ans représente près de la moitié de la population à La Réunion, près de 46 % à La Guadeloupe, 44 % à La Martinique, alors qu'en France métropolitaine elle n'est que de 30 % comme le résume le tableau ci-dessous.

RÉPARTITION DE LA POPULATION PAR GROUPE D'ÂGE

(En pourcentage 1982.)

	0-19 ans	20-59 ans	60 ans ou plus	Total
Guadeloupe	45,8	43,7	10,5	100
Martinique	43,6	44,9	11,5	100
Réunion	49,0	44,0	7,0	100
France métropolitaine	29,9	52,5	17,6	100

Lors de l'examen, au mois de juin dernier, de la loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, votre commission avait largement approuvé les dispositions que comptait alors prendre le Gouvernement pour stimuler l'emploi des jeunes, en insistant sur le fait qu'à la différence des travaux d'utilité collective (TUC) qui conduisent rarement à un emploi définitif, les mesures proposées par le Gouvernement, en s'appuyant sur le milieu industriel, devaient en priorité permettre la création d'emplois stables.

Il convient de rappeler que l'ordonnance du 16 juillet 1986 a défini trois situations ouvrant droit à exonération des cotisations sociales :

1) Embauche normale

L'embauche de jeunes âgés de 16 à 25 ans offre à l'employeur une exonération des cotisations d'allocations familiales, dès l'instant où cette embauche est intervenue entre le 1er mai 1986 et le 1er février 1987 ; l'exonération représente environ un peu plus de 25 % du total des cotisations patronales de sécurité sociale.

Le jeune peut, dans cette circonstance, être embauché avec un contrat de travail à durée indéterminée, mais également avec un contrat de travail à durée déterminée ou un contrat de

travail temporaire, la seule condition étant que l'embauche ait une durée minimale de trois mois. Par ailleurs, le bénéfice de l'exonération n'est pas subordonné à un accroissement de l'effectif de l'entreprise qui embauche.

2) Embauche à l'issue d'une formation

Dans ce cas, l'employeur est exonéré de 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale pour des embauches intervenues dans un délai de 3 mois civils après un contrat ou un stage de formation alternée, un travail d'utilité collective ou un contrat d'apprentissage, l'exonération ayant été portée à 100 % durant les trente jours suivant la date de publication de l'ordonnance. A compter de la date de publication de l'ordonnance, cette exonération a bénéficié à tous les contrats en cours, dès lors qu'ils ont été conclus après le 31 mai 1986, ainsi qu'aux embauches des jeunes sortis de formation au plus tard le 30 juin 1987.

3) Embauche ou accueil des jeunes en formation

Dans ce dernier cas, l'employeur est exonéré de la totalité des cotisations patronales de sécurité sociale pour toute embauche ou accueil de jeunes en formation alternée, quelle que soit la formule utilisée : stages d'initiation à la vie professionnelle, contrats de qualification (art. L 980-2 du code du travail), contrats d'adaptation (art. L 980-6 du même code) ou contrats d'apprentissage. En outre, pour les stages d'initiation à la vie professionnelle dont la durée est comprise entre 3 et 6 mois, l'exonération porte également sur les cotisations salariales de sécurité sociale.

Il faut souligner que pour ce qui est du contrat d'apprentissage, l'exonération est de deux ans puisque c'est la durée normale de ce type de contrat.

En tout état de cause, la durée d'exonération des contrats ou stages conclus avant le 1er février 1987 durera le temps des formations qui y ouvrent droit, c'est-à-dire entre 3 et 6 mois pour les SIVP, entre 6 mois et 2 ans pour les contrats de qualification, entre 6 mois et 1 an pour les contrats d'adaptation et entre 2 et 3 ans pour les contrats d'apprentissage.

La mise en œuvre de ce dispositif a été faite en outre en recherchant une simplification des formalités administratives,

puisque les employeurs déduisent eux-mêmes des versements de cotisations aux URSSAF, le montant de l'exonération des cotisations d'allocations familiales ou des cotisations patronales auxquels ils ont droit, selon les cas.

Il est incontestable que ce dispositif a rencontré un succès certain, puisque, d'après les chiffres que possède votre commission, depuis le 1er mai 1986, 397 193 jeunes ont été embauchés ou accueillis en entreprises grâce à ces dispositions.

La répartition de ces embauches est la suivante :

- avec exonération des charges sociales à 25 % : 196 316
- avec exonération des charges sociales à 50 % : 29 890
- avec exonération des charges sociales à 100 % (contrats de formation) : 170 988.

Les deux tableaux ci-dessous fournissent la répartition détaillée des jeunes embauchés ou accueillis en entreprises au titre de ces mesures, ainsi que les pourcentages d'augmentation des flux mensuels.

NOMBRE DE JEUNES EMBauchÉS OU ACCUEILLIS EN ENTREPRISE

	N° de ligne	1986					Du 1 ^{er} mai au 30 sept.
		Mal	Juin	Juillet	Août	Septembre	
Embauches avec exonération de charges sociales à 25 %	1	(a)	(a)	(a) 33.123	68.655	94.537	196.315
Embauches avec exonération de charges sociales à 50 %	2	(a)	(a)	(a) 2.846	8.467	18.577	29.890
Contrats d'apprentissage ...	3	1.429	1.440	4.893	57.743	16.674	30.179
Contrats de qualification ...	4	607	819	937	1.106	1.836	5.305
Contrats d'adaptation	5	7.141	9.882	11.613	11.376	18.134	58.146
Stages d'initiation à la vie professionnelle	6	9.853	16.270	18.709	13.854	18.672	77.358
Total des exonérations à 100 % des charges sociales (lignes 3 à 6)	7	19.030	28.411	36.152	32.079	55.316	170.988
Total des exonérations de charges sociales (lignes 1 à 6) ...	8	(a)	(a)	(a) 72.121	109.201	168.430	397.193

Le présent article du projet de loi reprend donc le mécanisme de l'ordonnance du 16 juillet 1986, avec cependant certaines différences quant au bénéfice des taux et quant aux délais.

Au regard des taux, ceux-ci sont plus favorables qu'en métropole puisque toute embauche de jeunes, qu'elle soit faite ou non dans le cadre ou après une formation, ouvre droit à une exonération de 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale. l'exonération étant, comme en métropole, portée à 100 % lorsque l'embauche est faite sur un contrat de qualification (art. L 980-2 du Code du travail), un contrat d'adaptation (art. L 980-6), un contrat d'apprentissage ou un contrat d'engagement maritime.

POURCENTAGE D'AUGMENTATION DES FLUX MENSUELS

	N° de ligne	Juin/Mai	Juillet/Juin	Août/Juillet	Septembre/Août
Embauches avec exonération de charges sociales à 25 %	1	(a)	(a)	(a) 107	38
Embauches avec exonération de charges sociales à 50 %	2	(a)	(a)	(a) 198	119
Contrats d'apprentissage	3	-	240	17	190
Contrats de qualification	4	35	14	18	66
Contrats d'adaptation	5	38	18	- 2	59
Stages d'initiation à la vie professionnelle	6	65	15	- 26	35
Total des exonérations à 100 % des charges sociales (lignes 3 à 6)	7	49	27	- 11	72
Total des exonérations de charges sociales (lignes 1 à 6) ..	8	(a)	(a)	(a) 51	54

(a) Les embauches avec exonération à 25 % et 50 % ne sont comptabilisées qu'à partir de juillet ; les chiffres de ce mois incluent donc les embauches réalisées en mai ou en juin

Quant aux délais, ceux-ci correspondent à ceux des contrats passés pour ces embauches des jeunes dans les mêmes conditions qui ont été précisées ci-dessus. Par contre, le délai d'un an pour passer ce contrat commencera à courir à la date de promulgation de la loi.

Lors de la consultation des conseils généraux, certains auraient souhaité que le bénéfice de l'exonération puisse être étendu à la tranche d'âge des 26-50 ans à des taux de 25 et 50 %, et qu'en outre ces mêmes taux soient appliqués sans condition d'âge aux personnes employées à mi-temps.

Si votre commission comprend le souci de favoriser l'emploi de la catégorie des 26-50 ans, et notamment d'éviter certains effets pervers de transferts d'embauche de cette catégorie vers les moins de 25 ans, il faut aussi constater que le but de ces dispositions est de provoquer avant tout un sursaut d'emploi pour la classe d'âge la plus nombreuse dans les départements d'outre-mer et qui est celle des moins de 20 ans, comme on l'a vu sur le tableau des statistiques démographiques, et non de régler la totalité des problèmes d'emploi pour l'ensemble des tranches d'âge. Il n'en reste pas moins que votre commission souhaite que le Gouvernement ne reste pas insensible au problème posé par l'emploi des 26-50 ans, et de ce point de vue, il sera important qu'il reste vigilant sur les conditions dans lesquelles les entreprises utiliseront ce dispositif.

Par ailleurs, en ce qui concerne la collectivité territoriale de Mayotte, son conseil général a souhaité l'extension à son territoire, de ces dispositions, et il a souhaité que l'Etat accorde, sous une forme à définir, des compensations au manque à gagner pour les recettes de la collectivité qui pourrait résulter de l'extension de ces mesures aux entreprises comme aux particuliers ayant leur résidence fiscale à Mayotte.

Statuant sous réserve de la position prise par la commission des Lois saisie au fond, votre commission a adopté cet article sans modification et elle s'en remettra donc aux amendements de la commission des Lois pour une éventuelle amélioration de sa rédaction.

Article 10

Modalités de versement des crédits d'Etat supplémentaires consacrés à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue

Cet article porte sur les modalités de versement des crédits supplémentaires que l'Etat consacrera dans le cadre de la présente loi de programme à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue dans les départements d'outre-mer, et qui s'élèveront pour chaque année à 50 millions de francs au titre des mesures sociales du tableau de l'article 2.

Le dispositif fait expressément référence aux dispositions de l'article 85 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 qui a créé dans chaque région un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue dont la gestion relève du conseil régional.

Ce fonds, dont les charges sont compensées par l'Etat, est alimenté chaque année par les crédits transférés au titre de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage ; ces crédits sont notamment répartis en fonction de la structure et du niveau de qualification de la population active, ainsi que de la capacité d'accueil de l'appareil de formation existant.

La répartition entre les régions d'outre-mer des crédits supplémentaires devrait s'effectuer en fonction de la grille actuelle de répartition.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE III
DISPOSITIONS RELATIVES
AU DEVELOPPEMENT SOCIAL

Article 11

**Définition de la parité sociale globale
et modalités de sa mise en oeuvre**

Cet article est particulièrement important puisqu'il traite de la parité sociale globale entre les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et- Miquelon d'une part et la métropole d'autre part.

Il comporte deux aspects :

- une définition de la notion de parité globale,
- les modalités de sa réalisation.

Le deuxième alinéa de l'article 11 définit la parité sociale globale comme l'identité financière entre les prestations sociales de toute nature, -et non pas seulement des prestations familiales-, assurées par les régimes de sécurité sociale ou par l'Etat et versées outre-mer, avec celles qui seraient obtenues outre-mer si toutes les prestations existant en métropole y étaient servies dans des conditions analogues.

Au regard des modalités de versement des sommes complémentaires destinées à atteindre cette parité sociale, le troisième alinéa de cet article spécifie que celles-ci pourront être, soit versées directement aux ayants-droit, soit à des fonds d'intervention pour la mise en oeuvre d'actions collectives d'intérêt social et dont la mise en oeuvre dépendrait des conseils généraux.

Avant de considérer l'intérêt de la notion de parité sociale globale, il convient de souligner que ces dispositions ne s'appliqueraient qu'aux départements d'outre-mer et à la

collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, et non à Mayotte, dont le conseil général a estimé qu'elle ne pouvait être qu'un objectif à long terme, et qu'il fallait d'abord prévoir un programme particulier de prestations sociales qui accompagnerait et favoriserait l'effort de développement économique du territoire en privilégiant notamment les prestations collectives ; d'ailleurs, ancien territoire d'outre-mer devenu collectivité territoriale, Mayotte possède un régime de prestations spécifique qui est organisé sur le seul plan local.

Par ailleurs, pour ce qui est de Saint-Pierre-et-Miquelon dont le statut, au cours des trente dernières années, a été, soit celui d'un territoire d'outre-mer, soit celui d'un département, soit enfin, celui d'une collectivité territoriale, le conseil économique et social, dans son avis du 24 septembre 1986, a souhaité qu'il fasse l'objet d'une procédure réglementaire spécifique, "une démarche prudente devant être adoptée, le développement économique, social et humain de l'archipel étant particulièrement conditionnée par les relations avec le grand voisin canadien".

A l'occasion de la consultation des conseils généraux des départements d'outre-mer, certains ont contesté la notion de parité sociale et demandé qu'elle soit remplacée par la notion d'égalité sociale ; c'est également la position prise par le conseil économique et social dans son avis précédemment mentionné, lequel a estimé que sur la base de l'article 73 de la Constitution, le principe de l'égalité des droits des citoyens n'était pas respecté et qu'en conséquence, le premier alinéa de cet article devait préciser qu'un dispositif législatif permettra, avant l'expiration de la période de cinq ans, le passage à la stricte égalité sociale entre la métropole et les départements d'outre-mer.

Le conseil ajoutait qu'il existe deux philosophies en matière de prestations sociales :

- ou bien les citoyens des DOM sont suffisamment responsables et sont capables de déterminer eux-mêmes l'utilisation de sommes reçues par la famille ;

- ou bien sans mettre en cause la majorité des citoyens des DOM "constatant que dans ces régions le progrès social a précédé le progrès économique au cours des deux dernières années, déséquilibrant ainsi les structures économiques et provoquant par là un chômage à la limite du supportable, la

priorité consiste à privilégier l'économie, une partie des sommes destinées aux familles allant dans un premier temps à la collectivité pour des actions à caractère social ou économique à finalité sociale".

Depuis la loi du 19 mars 1946, qui a transformé la Réunion, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane en départements, les progrès en matière sociale y ont été particulièrement importants, même si les prestations sociales qui y sont servies y sont moindres et leur taux moins élevé, comme l'indique le tableau ci-dessous :

Années	Montant annuel moyen des P.F. en métropole (en francs)	Montant annuel moyen des P.F. dans les D.O.M. (en francs)	Effectifs de familles bénéficiaires (en milliers)	
			Métropole	D.O.M.
1983	16.254	14.145	5.126	140
1984	16.935	15.120	5.161	(1) 140

(1) Evaluation provisoire.

Dans le même sens, les crédits de rattrapage, qui auraient dû permettre aux prestations familiales de rejoindre progressivement celles de la métropole, et qui sont versés au fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire dans les départements d'outre-mer (FASSO), ont baissé en valeur relative puisque la différence entre la dotation perçue par le fonds et la dotation qui aurait dû lui être allouée au titre de la différence existant entre le montant des allocations familiales versées dans les départements d'outre-mer et le montant qui aurait été versé pour ces mêmes allocations en métropole, n'a cessé de se creuser passant de 22,7 % en 1980 à 63,3 % en 1984 comme l'indique le tableau ci-dessous :

(Unité : franc.)

Année	Base	Dotation perçue (a)	Dotation qui aurait dû être allouée	Différence
1980	281.889.363	109.135.549	133.333.669	24.198.120 22,7 %
1981	392.473.074	129.136.000	195.630.304	56.494.304 47,8 %
1982	415.775.239	124.136.000	196.661.688	72.525.688 58,4 %
1983	453.443.415	131.863.000	214.478.730	82.615.730 62,7 %
1984	(500.000.000)	148.000.000	236.500.000	91.700.000 63,3 %

La revendication de l'égalité sociale entre les départements d'outre-mer et les départements métropolitains paraît donc légitime mais économiquement dangereuse dans la mesure où une augmentation très significative des prestations sociales individuelles, même sur une période de cinq ans, ne pourrait qu'accentuer le problème de l'assistanat qui est une des données de ces départements.

Dans un article récent publié par la revue *Economie et Statistiques* de mai 1986 (1) de l'I.N.S.E.E., on constate que, si en 1981 les prestations sociales par ménage à la Réunion étaient inférieures de 30 % à ce qu'elles étaient en métropole (33 600 francs contre 47 700 F), en revanche on notait que l'écart entre les prestations sociales réunionnaises et métropolitaines, qui était de 36 % en 1978, n'était plus que de 22 % en 1984.

(1) "La Réunion, une économie sur des échasses", par Patrik Momal, chef du service régional de l'I.N.S.E.E. à la Réunion. in - *L'économie de la Réunion* n° 19, septembre - octobre 1985 I.N.S.E.E. *Economie et statistiques*, mai 1986

En outre, compte tenu de la faiblesse des revenus dans les départements d'outre-mer, les prestations sociales, malgré leur niveau inférieur à celui de la métropole, représentent une part considérable du revenu et les allocations deviennent un élément important du budget familial.

A titre d'exemple, pour une famille de quatre enfants, les allocations familiales se montaient à 1 100 F par mois au 1er janvier 1986, c'est-à-dire à 38 % du revenu dans une famille vivant avec le S.M.I.C. Un bénéficiaire de l'allocation d'adulte handicapé touchait 2 400 F par mois, soit 81 % du S.M.I.C. et l'I.N.S.E.E. souligne qu'avec ce montant il ne peut plus être considéré comme économiquement faible. Il en est de même de l'allocation de parent isolé qui garantit 2 800 F par mois à une mère élevant seul trois enfants pour un S.M.I.C. qui était de 2 900 F par mois au début de 1986 à la Réunion.

Dès lors, comme le souligne cet article, "on comprend que, pour des familles de condition modeste, il devient tentant d'exploiter toutes les ressources de la législation sociale plutôt que de se lancer dans la recherche d'un emploi ou dans le travail officiel à son compte, d'autant qu'être en dehors des circuits économiques officiels n'empêche nullement de travailler."

En réalité, la parité sociale globale entre la métropole et les départements d'outre-mer est une notion qui prend en compte les spécificités démographiques et économiques de ces derniers, notamment en matière de niveau des salaires et de coût de la vie. Elle se caractérise cependant, en terme de volume financier, par une égalité absolue entre métropole et outre-mer à l'issue d'une période de cinq ans et, de ce point de vue, le Gouvernement peut à juste titre considérer que la parité sociale, globale est pour les départements d'outre-mer l'égalité sociale, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par leur situation particulière telles qu'elles sont prévues et rendues possibles en application des dispositions de l'article 73 de la Constitution.

A mesure que les disparités économiques et sociales s'atténueront d'ici à 1991 entre la métropole et les départements d'outre-mer, notamment grâce aux mesures prévues dans le projet, les notions de parité sociale globale et d'actions collectives d'intérêt social perdront ainsi de leur actualité, comme le souligne le gouvernement. La généralisation aux départements d'outre-mer de l'ensemble des prestations servies en métropole constituera alors un objectif rendu réaliste par la

parité globale existant entre la métropole et les départements d'outre-mer.

Face à ces considérations qui correspondent par ailleurs aux sentiments du rapporteur de la commission des lois, votre commission vous propose donc de maintenir dans cet article la notion de la parité sociale globale à réaliser progressivement sur cinq ans, ainsi que le maintien de la possibilité du versement des sommes complémentaires destinées à atteindre cette parité selon les cas, soit directement aux individus, soit collectivement à des fonds d'intervention sociale, de telle manière que les économies concernées ne subissent l'effet des phénomènes pervers dus au surcroît de pouvoir d'achat injecté par le moyen de prestations sociales.

Comme le soulignait l'avis du conseil général de Mayotte, "la protection sociale se fonde sur l'esprit de solidarité, elle ne doit pas entraîner démission ou refus de l'effort ; la protection sociale doit concilier dès les premières étapes du développement les exigences de l'efficacité économique et de la justice sociale ; elle est le contraire des politiques finalement néfastes d'assistance généralisée et de transferts sociaux systématiques".

Statuant sous réserve de la position prise par la commission des Lois saisie au fond, votre commission a adopté cet article sans modification et elle s'en remettra donc aux amendements de la commission des Lois pour une éventuelle amélioration de sa rédaction.

Article 12

Création et fonctionnement d'une commission nationale d'évaluation de la parité sociale globale

Cet article a pour objet la création d'une commission nationale d'évaluation de la parité sociale globale, dont la mission principale sera l'estimation du coût de la réalisation de cette parité sociale, et qui aura également pour fonction de proposer les modalités d'utilisation individuelle ou collective du montant des sommes complémentaires destinées à la réalisation de cette parité.

Il faut souligner que le conseil général de Mayotte a souhaité que cette commission nationale soit également compétente pour le territoire de cette collectivité territoriale ; les conseils généraux des autres départements d'Outre-Mer ont, par ailleurs, souhaité être représentés dans cette commission dont la composition est d'ordre réglementaire. Le conseil général de la Réunion a en outre suggéré qu'une participation de l'I.N.S.E.E. soit prévue dans cette commission, puisque l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques est le seul qui dispose des informations statistiques nécessaires pour la répartition des sommes complémentaires de la parité sociale.

Il faut enfin ajouter que le conseil économique et social, dans son avis du 24 septembre 1986, a proposé de supprimer, pour des raisons constitutionnelles et de solidarité nationale, la référence au niveau de l'effort contributif qui apparaît au deuxième alinéa de cet article, aussi bien dans l'estimation du coût de la réalisation de cette parité que de ses modalités d'utilisation.

Il a également suggéré que dans cet article soient insérées les dispositions particulières concernant Saint-Pierre-et-Miquelon dont le régime des prestations sociales ne peut être que par trop différent des autres départements d'Outre-Mer.

D'après les informations fournies au Sénat par le ministre des départements et territoires d'outre-mer, cette commission comprendrait dix parlementaires (un député et un sénateur par département et pour Saint-Pierre- et-Miquelon), dix conseillers régionaux et généraux, quinze représentants de l'administration et des organismes qualifiés, et cinq personnalités qualifiées.

Il faut souligner que la durée de fonctionnement de cette commission sera courte puisqu'elle devrait remettre ses conclusions dans un délai de quatre mois après son installation ; elle n'a donc pas vocation à devenir une commission permanente, le contrôle de la parité sociale globale restant du ressort du seul Parlement.

Statuant sous réserve de la position prise par la commission des Lois saisie au fond, votre commission a adopté cet article sans modification et elle s'en remettra donc aux amendements de la commission des Lois pour une éventuelle amélioration de sa rédaction.

Article 13

Conditions d'attribution des prestations familiales

Cet article est un article particulièrement important puisqu'il a pour objet principal de supprimer la différence la plus marquante entre le régime des prestations familiales applicables aux départements d'Outre-Mer et celui applicable en métropole.

En effet, le régime des prestations familiales applicable dans les départements d'Outre-Mer est un régime spécifique pour l'ensemble des salariés et assimilés, ainsi que pour les marins-pêcheurs et les inscrits maritimes, en fonction d'une triple condition :

- de résidence,
- de condition d'activité professionnelle,
- d'enfants à charge.

a) Condition de résidence

Les prestations familiales sont accordées aux allocataires qui exercent leur activité dans le département d'Outre-Mer considéré, ainsi qu'à ceux qui travaillent en métropole dans une profession visée par le régime d'allocations familiales des départements d'Outre-Mer où résident leurs enfants.

b) Condition d'activité professionnelle

D'une manière générale, le versement des prestations familiales est à l'heure actuelle subordonné, dans les départements d'Outre-Mer, à l'exercice d'une activité professionnelle.

C'est ainsi que tout allocataire ayant une activité égale ou supérieure à 90 jours dans une année civile, bénéficie des prestations journalières sur la base de 25 allocations

journalières par mois pendant la période qui va du 1er avril au 31 mars de l'année suivante.

Pour les allocataires dont l'activité exercée au cours d'un mois est égale à 10 jours, les prestations sont égales pour ce mois à 25 allocations journalières.

Pour ceux enfin, dont le nombre de jours de travail est inférieur à 10 jours par mois, le nombre mensuel d'allocations journalières est égal au nombre de jours de travail.

Il faut noter cependant que les prestations familiales sont maintenues sur la base de 25 allocations journalières par mois pendant certaines périodes assimilées à une activité professionnelle et qui sont les périodes d'indemnisation au titre de l'assurance maladie maternité, en cas d'incapacité, d'accident du travail ou lors du service national légal.

Il en est de même pour certains titulaires de pensions d'invalidité, pour les titulaires d'une pension de vieillesse sécurité sociale et pour les travailleurs involontairement privés d'emploi, sous réserve d'avoir exercé une activité professionnelle antérieure, pour les femmes seules sans activité professionnelle ayant deux enfants à charge, enfin pour les personnes détenues.

Dans un souci d'harmonisation des conditions de versement des prestations familiales entre la métropole et l'Outre-Mer, un certain nombre de mesures ont été prises dès 1975.

Tout d'abord la notion d'enfant à charge a remplacé celle de lien juridique ; les allocations familiales ont été ensuite versées aux femmes seules sans activité, ayant deux enfants à charge, les prestations familiales ont été enfin maintenues aux chômeurs ainsi qu'aux pré-retraités.

La condition d'activité professionnelle a par ailleurs été améliorée en 1980 par l'annualisation des droits sur la base de 25 allocations journalières pour 90 jours de travail l'année précédente. Le principe de l'automaticité simultanée de revalorisation des prestations familiales dans les départements d'Outre-Mer et la métropole a été institué en 1981. Enfin, les décrets n° 86-204 et 86-205 du 12 février 1986, publiés au Journal Officiel du 14 février 1986, ont supprimé toute condition d'activité professionnelle :

- d'une part, pour les personnes ayant au moins un enfant à charge et qui sont :

- . bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés,
- . invalides ou accidentés du travail dont le taux d'invalidité ou incapacité permanente est d'au moins 66,66 %,
- . étudiants pouvant justifier de la poursuite effective d'études,
- . veuves vivant seules ou avec de proches parents,
- . assistantes maternelles agréées pour lesquelles des cotisations sont versées.

- d'autre part, pour les personnes ayant au moins deux enfants à charge et qui sont :

- . seules n'exerçant aucune activité professionnelle,
- . divorcées, célibataires, séparées de droit ou de fait de leur conjoint, vivant seules ou avec de proches parents ;

c) Conditions relatives aux enfants à charge

Dans le régime actuellement en vigueur, les prestations sont versées en faveur des enfants à charge résidant soit sur le territoire de l'un des départements d'Outre-Mer, soit sur le territoire métropolitain.

Est considéré comme enfant à charge l'enfant naturel ou légitime de l'épouse du travailleur ou de sa compagne, l'enfant adoptif ou le pupille, l'enfant naturel n'ayant pas fait l'objet d'une reconnaissance expresse ou simplement l'enfant recueilli.

La limite d'âge est fixée à 16 ans, ou à 17 ans si l'enfant à charge n'est pas salarié ou à 20 ans pour les enfants placés en apprentissage ou qui suivent un stage de formation professionnelle ainsi que pour les étudiants, les infirmes et les handicapés.

L'objet du dispositif contenu dans le présent article est de supprimer, dans un délai de trois ans à compter de la publication du présent texte, dans des conditions qui seront déterminées par décret en Conseil d'Etat, la condition générale

d'activité professionnelle qui subsiste pour les prestations suivantes :

- les allocations familiales (Art. L. 755-12 à L. 755-15),
- le complément familial (Art. L. 775-16),
- l'allocation de parent isolé (Art. L. 755-18),
- l'allocation au jeune enfant (Art. L. 755-19),
- l'allocation d'éducation spéciale (Art. L. 755-20),
- l'allocation de logement familial (Art. L. 755-21)
- l'allocation de rentrée scolaire (Art. L. 755-22),
- le supplément de revenu familial (Art. L. 755-23).

Le dispositif juridique de l'article 13 a donc pour objet l'attribution, sans condition d'activité professionnelle, de l'ensemble de ces prestations familiales, soit sous forme d'abrogation totale pour les articles L. 755-6, 755-7, 755-8, 755-11, 755-13 (modalités de calcul de l'activité professionnelle) et L. 755-31, soit sous forme d'abrogation partielle pour les articles L. 755-16 et L. 755-21, soit sous forme d'adaptation rédactionnelle pour les articles L. 755-12, 755-17 et 755-19.

Par ailleurs, les articles L. 755-29 du code de la sécurité sociale (prestations familiales des marins-pêcheurs) et 1142-12 du code rural (exploitants agricoles) font l'objet d'une nouvelle rédaction dans le même sens.

Pour ce qui est de Saint-Pierre-et-Miquelon, un alinéa d'adjonction à l'article 11 de l'ordonnance n°77-1102 du 6 septembre 1977 portant extension aux départements d'Outre-Mer et Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales, précise que les prestations concernées sont attribuées dans cette collectivité territoriale sans condition d'activité professionnelle.

Enfin, un nouvel article L. 755-2-1 du code de la sécurité sociale étend aux employeurs et travailleurs indépendants le régime des prestations familiales des articles L. 755-12 à L. 755-25, le versement des prestations étant subordonné au paiement préalable par les intéressés des cotisations de sécurité sociale.

Sur ce dernier point, les conseils généraux ainsi que le conseil économique et social ont proposé que le délai de mise en oeuvre de ces dispositions soit porté de 3 à 5 ans et que

l'adaptation du régime métropolitain dans les départements d'Outre-Mer et collectivités concernés soit progressive ; ils ont également proposé que des dégrèvements soient prévus au début de la mise en place du régime pour les employeurs et travailleurs indépendants modestes dont la situation serait précaire. Le conseil économique et social a notamment souhaité que les perturbations observées depuis 1982 dans le secteur des employeurs et travailleurs indépendants, lors de la mise en place de systèmes de protection maladie maternité et d'assurance vieillesse, ne se renouvellent pas à l'occasion de l'installation du régime des prestations familiales ; il a dans ce sens proposé que, dans les dispositions réglementaires, soit introduite une notion de progressivité des cotisations comme des prestations à partir d'un taux minoré, afin que les trois régimes des prestations des employeurs et travailleurs indépendants ne soient que très progressivement alignés sur celui du territoire métropolitain.

Pour mesurer l'importance des conséquences financières des dispositions de cet article il faut noter que le montant des prestations familiales servies dans les D.O.M. s'élevait au 31 décembre 1985 à 2 milliards 530 millions de francs et qu'à la même date, l'effectif des bénéficiaires était de 160 000 familles environ. Le coût financier de la suppression de la condition d'activité serait de 710 millions de francs échelonnés sur trois ans ; cette mesure devrait permettre d'attribuer les prestations familiales à 80 000 familles supplémentaires des départements d'outre-mer au bénéfice de près de 210 000 enfants.

Statuant sous réserve de la position prise par la commission des Lois saisie au fond, votre commission a adopté cet article sans modification et elle s'en remettra donc aux amendements de la commission des lois pour une éventuelle amélioration de sa rédaction.

Art. 14

Extension de l'allocation compensatrice aux adultes handicapés

Cet article porte sur l'extension pour les départements d'outre-mer, à compter du 1er janvier 1988, d'après la précision fournie dans l'annexe 4, des dispositions du décret n° 77-1549

portant application des dispositions de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées et notamment au regard de l'application de l'article 39 de cette loi portant sur l'allocation compensatrice aux adultes handicapés.

Il faut rappeler que l'allocation compensatrice est accordée à tout handicapé qui ne bénéficie pas d'un avantage analogue au titre du régime de la sécurité sociale lorsque son taux d'incapacité est d'au moins 80 % ou si son état nécessite l'aide d'une tierce personne pour les actes essentiels de son existence ou que l'exercice d'une activité professionnelle lui impose des frais supplémentaires.

Cette extension, qui est visée dans la quatrième partie de l'annexe 4 relative à l'éducation, à la formation professionnelle et au développement sanitaire et sociale, sera compensée, selon les termes du présent article, dans le cadre de la dotation générale de décentralisation et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le coût de cette mesure est estimé à 110 millions de francs, qui devront donc abonder en conséquence les dotations générales de décentralisations au bénéfice des départements d'outre-mer.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 15

Versement de l'allocation de logement

Depuis le 1er juillet 1976, l'allocation de logement à caractère familial est versée dans les départements d'outre-mer dans les mêmes conditions qu'en métropole sous réserve de quelques aménagements. Il en est de même depuis le 1er juillet 1980 pour l'allocation de logement à caractère social destinée aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux jeunes salariés de moins de 25 ans.

L'article 24 de la loi n° 8676 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social publiée au J.O. du 18 janvier 1986 a déjà supprimé à compter du 1er juillet 1986 la condition d'activité antérieurement exigée pour l'attribution de l'allocation de logement. Il s'agit donc là d'un alignement sur les règles déjà appliquées en métropole, les conditions relatives au logement et aux ressources étant en revanche légèrement différentes.

En effet, pour donner droit à l'allocation, le logement doit présenter une surface habitable globale légèrement supérieure à celle en métropole ; cependant, à titre transitoire, l'allocation peut être attribuée, exceptionnellement, pour une période de deux ans renouvelable une fois lorsque le logement ne correspond pas aux normes réglementaires.

En matière de ressources, le loyer minimum actuel restant à la charge de l'allocataire est calculé en fonction de la composition de la famille et des ressources perçues pendant l'année civile précédant l'exercice de paiement de l'allocation, par l'allocataire et les personnes vivant à son foyer. Toutefois, ne sont pas prises en considération les ressources du conjoint qui cesse toute activité pour se consacrer à un ou plusieurs enfants dont l'un au moins a plus de 5 ans (au lieu de 3 ans en métropole).

Il faut enfin souligner que le calcul de l'allocation s'effectue comme en métropole, le loyer minimum à la charge de l'allocataire étant cependant calculé sur des tranches de revenus inférieurs.

Les dispositions du présent article ont pour objet de remédier aux défauts de paiement de loyers que l'on constate dans les départements d'outre-mer, et donc d'avancer aux plus démunis les sommes nécessaires à la réhabilitation des logements et à leur mise aux normes par un versement direct de l'allocation auquel ils pourraient prétendre auprès des organismes bailleurs ou prêteurs.

Dans son avis du 24 septembre 1986, le Conseil Economique et Social a mis quelques réserves sur la constitutionnalité de ce dispositif dans la mesure où le mécanisme identique de versement direct de l'allocation de logement au bailleur ou au prêteur, en métropole, implique une double formalité préalable qui est celle du constat du non paiement de loyer ou du non remboursement de la dette contractée et de l'information et du recueil des observations de l'allocataire.

Votre commission qui n'a pas été convaincue par la démonstration du Conseil Economique et Social vous propose d'adopter cet article sans modification.

Annexe III

Dispositions relatives à la mobilité entre l'Outre-mer et la métropole

Cette annexe contient l'engagement de l'Etat d'augmenter son effort pour faciliter le transport des jeunes de l'outre-mer qui souhaitent venir recevoir une formation professionnelle en métropole, et pour favoriser leur insertion tant au niveau de l'accueil, de l'installation, de la formation professionnelle que de la recherche d'emploi. Cette annexe précise qu'un organisme public doté de moyens nécessaires sera créé à cette fin.

Sur le problème de la mobilité, il convient tout d'abord de noter qu'en près de 30 ans, de 1954 à 1982, le nombre des personnes nées dans les DOM TOM, installées en France, a été multiplié par près de 12 passant de 24.200 à 282.300 comme l'indique le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DES POPULATIONS NÉES DANS LES D.O.M.-T.O.M. RECENSÉES EN MÉTROPOLE

	1954	* 1962	1968	1975	1982	1975-1968 en pour- centage	1982-1975 ^{**} en pour- centage
Ensemble D.O.M.-T.O.M. ...	24.200	55.280	91.468	172.165	282.300	+ 88,2	+ 64,0
Ensemble D.O.M.	20.660	"	82.092	156.725	269.112	+ 90,0	+ 71,7
dont :							
Guadeloupe	6.380	38.740	26.344	53.200	87.024	+ 101,9	+ 63,6
Martinique	9.240	"	34.816	62.265	95.704	+ 78,8	+ 53,7
Guyane	1.860	"	4.384	6.275	9.904	+ 43,1	+ 57,8
Réunion	3.180	16.540	16.548	34.985	75.724	+ 111,0	+ 116,0
Ensemble T.O.M.	3.540	"	9.376	15.440	** 13.188	+ 64,7	- 14,6

* Les regroupements opérés lors du dépouillement du R.P. 62 ne permettent pas d'isoler chaque D.O.M. et chaque T.O.M.

** Diminution d'effectifs qui s'explique par les changements de statut politique ou administratif de certains territoires au cours de la période intercensitaire.

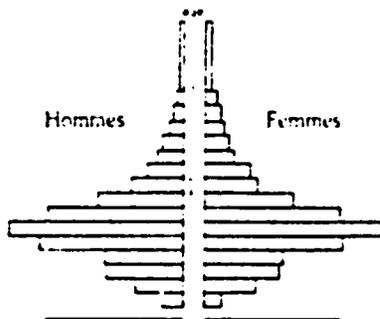
Trois départements, la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion fournissent l'essentiel de ces migrants. Les martiniquais, les plus nombreux, voient la progression de leurs effectifs de nouveaux migrants se ralentir entre 1975 et 1982, mais il faut noter qu'en 1982, près de la moitié des jeunes de 25 à 29 ans nés en Martinique résident en France.

Les Réunionnais, dont l'immigration s'est développée plus tardivement, sont les seuls dont le rythme de progression des effectifs continue de s'accélérer depuis 1968.

La population des personnes nées dans les DOM, installées en France, est une population jeune puisqu'en mars 1982, 70 % ont moins de 35 ans ; en comparaison, cette catégorie d'âges regroupe seulement 52 % de Français métropolitains et 59 % des étrangers installés en France. Ce qui est le plus spécifique à l'immigration des DOM, c'est qu'il s'agit avant tout de jeunes en âge d'activité puisque les 15 à 34 ans représentent 57 % du total des personnes nées dans les DOM, résidant en France en 1982, alors que parallèlement ces mêmes classes d'âges ne rassemblent que 31 % des français métropolitains et 33,1 % des étrangers vivant en France.

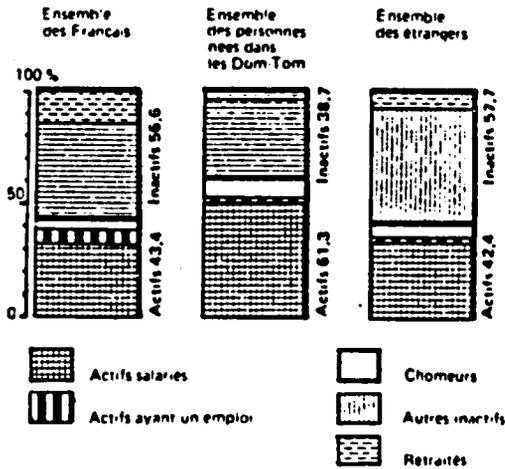
Le caractère essentiel de la mobilité entre les départements d'outre-mer et la métropole est principalement économique, comme l'analyse démographique le laisse suggérer, et comme le souligne la pyramide des âges dont la base réduite reflète le faible déplacement des jeunes de 15 ans ou moins, un resserrement des effectifs des classes d'âges de pleine activité et un net rétrécissement du sommet aux âges de retraite de l'activité.

PERSONNES NÉES DANS LES D.O.M.-T.O.M.
RÉSIDENT EN MÉTROPOLE EN 1982



Ce caractère de migration de travail est amplement renforcé par l'importance de la proportion d'actifs qui apparaît supérieure à celle des français mais aussi à celle des étrangers. Malheureusement, on constate également que s'il y a plus d'actifs dans cette population, il y a également plus de chômeurs.

POPULATION TOTALE SELON LE TYPE D'ACTIVITÉ ET LE STATUT



Source : I.N.S.E.E. R.P. 82 Métropole C.-V. Mars.

Dans ces conditions, la migration des populations qu'envisagent les dispositions de cette annexe, ne doit avoir comme effet, ni l'expatriation des forces vives des départements concernés, ni l'immigration de chômeurs pour la métropole. C'est pourquoi, votre commission souligne l'importance des mesures d'insertion ou de formation professionnelle qui doivent accompagner les efforts de mobilité et de ce point de vue, l'organisme public, dont la création est envisagée par le présent projet de loi, devra améliorer sensiblement les résultats de l'action de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (A.N.T.), laquelle avait dû faire face en 1985 à une diminution de 8,6 % de ses moyens budgétaires.

D'après les informations fournies au Sénat par le ministre des départements et territoires d'Outre-Mer, l'organisme en question resterait l'A.N.T., dont les missions seraient cependant revues, et qui en outre bénéficierait d'une mesure nouvelle de 16 millions de francs inscrite au projet de budget pour 1987 du ministère des DOM-TOM (chapitre 46-94).

Votre commission vous propose d'adopter cette annexe sans modification.

Annexe IV

Dispositions relatives à la formation professionnelle et au développement sanitaire et social

Cette annexe contient une description des objectifs que l'Etat se propose d'atteindre en matière de formation professionnelle, d'équipement sanitaire et social et de protection sociale.

En matière de formation professionnelle, l'annexe précise que les actions nouvelles seront prises dans le respect des dispositions de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 et dont la traduction juridique se trouve à l'article 10 du présent projet. Quant à l'embauche des jeunes de 16 à 25 ans, celle-ci fait l'objet de dispositions incitatives à l'article 9, et l'Etat s'engage de son côté à augmenter ses moyens financiers pour cette population dans le cadre des chantiers de développement (soit 18 millions de francs dans le cadre du présent projet).

Le contenu de l'annexe précise, par ailleurs, que les dotations régionales de formation professionnelle et d'apprentissage doivent tenir compte du financement d'un certain nombre d'établissements de formation en cours de construction et qui ne semblent pas avoir été envisagés en 1985.

En matière d'équipement sanitaire et social, elle a indiqué que le retard qui était constaté dans les départements d'outre-mer ainsi que dans les collectivités territoriales de Mayotte et de St Pierre et Miquelon nécessite un effort supplémentaire par rapport aux objectifs des contrats de plan.

L'Etat passera ainsi des avenants avec les régions d'outre-mer et la collectivité territoriale de St Pierre et Miquelon aussi bien pour le développement des équipements sanitaires et sociaux qu'en faveur des équipements sociaux pour personnes âgées et handicapées.

Les moyens nécessaires à cette politique sont consignés dans le tableau financier de l'article 2 ; les autorisations de programme sur la période 1987-1991 représentent 353 millions de francs aussi bien en termes d'équipements scolaires que d'équipements hospitaliers, la ventilation entre les deux types d'équipements étant la suivante (en autorisation de programme et en crédits de paiement pendant la durée totale de la loi de programme) :

- équipements scolaires, 170 millions de francs ;
- équipements hospitaliers, 183 millions de francs.

En matière de protection sociale, l'annexe indique que dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi un nouveau régime de retraite sera mis en place à St Pierre et Miquelon ; pour ce qui est de l'allocation compensatrice aux adultes handicapées, celle-ci trouve sa traduction dans le dispositif de l'article 14 mais elle précise en outre que cette extension aura lieu à compter du 1er janvier 1988.

Enfin dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi, devra être publié un décret modifiant les dispositions de l'article D 814-1 du code de la sécurité sociale et étendant aux départements d'outre-mer les dispositions de l'allocation spéciale aux vieux travailleurs salariés.

Votre commission vous propose d'adopter cette annexe sans modification.

ANNEXE 1

ÉVOLUTION DE LA POPULATION ÉTRANGÈRE DANS LES D.O.M.

D.O.M.-T.O.M.	1982		1983		1984	
	Total	Principales nationalités	Total	Principales nationalités	Total	Principales nationalités
Guadeloupe	5.724	Haiti 4 054 Dominique 1.195 Syrie 70 Sainte-Lucie 68	13.275	Haiti 7.310 Dominique 4 746 Syrie 442 Liban 313	8.461	Haiti 5.863 Dominique 1.827 U.S.A. 1.361 République dominicaine 64 Syrie 58 Sainte-Lucie 58
Guyane	14.213	Haiti 6 062 Bresil 2 359 Guyana 1 053 Sainte-Lucie 1 050 Laos 1 017 Chine 613 Surinam 515 République dominicaine 208 Pays-Bas 146	23.882	Haiti 6.863 Bresil 4.356	20.325	Haiti 9 161 Bresil 3 483 Guyana 1 821 Laos 1 301 Surinam 1 131 Chine 1 109 Sainte-Lucie 662
Martinique	1.901	Sainte-Lucie 731 Haiti 226 Syrie 158 États-Unis 102 Canada 72 Dominique 67 Belgique 65	2.398	Sainte-Lucie 826 Haiti 415	3.436	Sainte-Lucie 888 Guyana 583 Dominique 159 U.S.A. 139 Syrie 138 Canada 122
Réunion	1.857	Ile Maurice 422 Chine 377 Comores 308 Madagascar 292 Inde 136	1.989	Ile Maurice 437 Madagascar 363 Chine 320 Comores 322	2.222	Ile Maurice 569 Madagascar 427 Comores 329 Chine 327 Inde 156
Mayotte	1.332	Comores 1 200 Madagascar 91	2.265	Comores 2 100 Madagascar 114	2.300	Comores 2 000 Madagascar 211 Canada 56
Saint-Pierre-et-Miquelon	43	Canada 27 Espagne 7 Portugal 4	45		75	
Total	25.070		43.854		36.819	