

N° 71

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

AVIS

PRESENTE

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

TOME VI DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Roger LISE,

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 Balarello, secrétaires; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, 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 Mélenchon, André Méric, Mme Héléne Missoffe, MM. Michel Moreigne, Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Franck Sérusclat, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 363 et annexe. 395 (annexe n° 12),
399 (tomes I et II), 400 (tome III) et T.A. 43.

Sénat : 66 et 67 (annexe n° 9) (1986-1987).

Lois de finances. - Départements d'outre-mer.

SOMMAIRE

	Pages
Travaux de la commission	3
Introduction	4
I - Un effort prioritaire en faveur de l'emploi	5
A. La détérioration continue d' un marché du travail	5
1) Les effets de l'évolution démographique outre-mer	5
2) Le chômage et le sous-emploi atteignent un niveau dramatique	6
B. Le renforcement des moyens de lutte contre le chômage	8
1) L'emploi et la formation des jeunes	8
2) La mobilité professionnelle	12
II - La réduction des disparités avec la métropole dans les domaines de la protection sociale et du logement social	14
A. La protection sociale : une avancée décisive vers la parité ...	14
1) L'état de la protection sociale dans les DOM en 1986	14
2) Les mesures annoncées pour 1987	16
B. Le logement social : des besoins considérables restent à couvrir	17
1) Le financement de la construction neuve	17
2) L'amélioration des logements existants et la résorption de l'habitat insalubre	18
Conclusion	19

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires sociales s'est réunie le mercredi 12 novembre 1986, sous la présidence de M. Bernard Lemarié, vice-président, pour procéder à l'examen des crédits sociaux des départements et territoires d'outre-mer pour 1987, sur le rapport de M. Roger Lise, rapporteur pour avis.

Après l'exposé général du rapporteur pour avis, plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Jean Chérioux a tenu à souligner l'effort particulier réalisé pour l'outre-mer dans ce projet de loi de finances, malgré un contexte budgétaire rigoureux.

Mme Marie-Claude Beaudeau a indiqué que cet accroissement des crédits du ministère résultait essentiellement de redéploiements provenant d'autres départements ministériels.

M. Jean Madelain a interrogé le rapporteur sur les effectifs concernés par les chantiers de développement.

En réponse à ces interventions, M. Roger Lise a rappelé que le projet de budget marquait une accentuation très significative de l'effort budgétaire. S'agissant des chantiers de développement, il a précisé qu'ils concernaient près de 4 500 personnes pour le premier semestre 1986 et qu'ils constituent un dispositif très utile en faveur des chômeurs.

M. Pierre Louvot a regretté que la commission des affaires sociales n'ait été saisie que pour avis du projet de loi de programme sur le développement de l'outre-mer, alors que ce texte comporte essentiellement des aspects sociaux.

M. Charles Bonifay a félicité le rapporteur pour avis pour la clarté de son exposé. Il a toutefois précisé que les commissaires membres du groupe socialiste s'abstiendront sur le projet de budget.

La commission a alors adopté les conclusions du rapporteur pour avis et a décidé de prononcer un avis favorable à l'adoption des crédits des départements et territoires d'outre-mer.

Mesdames, Messieurs,

Dans l'actuel contexte de freinage des dépenses publiques, la progression de plus de 25 % des dotations du ministère des départements et territoires d'outre-mer démontre que, conformément à ses engagements, le Gouvernement fait figurer l'outre-mer parmi ses priorités essentielles.

Déjà manifestée dans la loi de finances rectificative, cette volonté se trouve donc doublement confirmée par le dépôt d'un projet de loi-programme et par le projet de budget.

Votre commission se réjouit que l'un et l'autre de ces textes comportent un important volet social. En effet, l'orientation nouvelle que le Gouvernement entend promouvoir correspond également à une urgente nécessité.

Dans son avis budgétaire de l'an passé, votre commission avait souligné la gravité de la situation sociale outre-mer et l'ampleur du rattrapage à réaliser. Elle doit donc se féliciter aujourd'hui que les premières mesures prises par le Gouvernement concernent l'emploi et l'amélioration de la protection sociale outre-mer.

Bien que portant sur les divers aspects de la situation sociale outre-mer, le présent avis s'attachera plus particulièrement aux mesures budgétaires, l'effort réalisé dans le cadre du projet de loi-programme ayant déjà été analysé par la commission. Par ailleurs, comme l'an passé, il vous fournira également certains éléments d'information sur l'évolution des problèmes sociaux dans les territoires d'outre-mer.

L'ampleur de l'effort dégagé en faveur de l'outre-mer, dans un contexte difficile, constitue certainement le trait marquant du projet de budget. Il trouve son application sur deux points principaux :

- la priorité donnée aux mesures en faveur de l'emploi
- la réduction des disparités avec la métropole dans les domaines de la protection sociale et du logement social.

I - UN EFFORT PRIORITAIRE EN FAVEUR DE L'EMPLOI

Durant les cinq dernières années, le niveau de l'emploi dans les départements d'outre-mer s'est dégradé, dans des proportions beaucoup plus fortes qu'en métropole. Touchant plus spécifiquement les jeunes, cette situation appelle une accentuation notable de l'effort de solidarité nationale en faveur de l'emploi.

A. La détérioration continue du marché du travail

La persistance d'un taux de chômage élevé provient pour partie des difficultés économiques, tant structurelles que conjoncturelles, propres aux départements d'outre-mer. Mais dans une large mesure, elle résulte aussi des effets de l'évolution démographique.

1) Les effets de l'évolution démographique outre-mer

Le marché du travail peut de moins en moins faire face à l'augmentation rapide de la population en âge de travailler, qui provient du fort accroissement naturel de la population et de l'évolution du solde migratoire.

Bien qu'ayant diminué durant les dix dernières années, sauf en Guyane, le taux de natalité dans les DOM demeure nettement plus élevé que celui de la métropole (20 ‰ en moyenne dans les DOM contre 14 ‰ en moyenne nationale). Parallèlement, en raison de la jeunesse de leur population, les DOM connaissent un taux de mortalité inférieur à celui de la métropole. Toutefois, les taux de mortalité infantile restent encore très supérieurs à ceux de la métropole. Au total, le taux d'accroissement naturel de la population est, selon les départements, de 3 à 5 fois plus rapide qu'en métropole. A titre indicatif, il est de 1 ‰ par an en Martinique, 1,4 ‰ en Guadeloupe, 1,9 ‰ à la Réunion et 2,3 ‰ en Guyane.

Ces différents facteurs donnent à la population des DOM un caractère bien particulier, dans la mesure où les moins de 20 ans représentent près de la moitié de la population alors qu'ils ne

sont que 30 % en métropole. Il est donc évident que l'afflux de classes d'âge nombreuses sur le marché du travail pose et continuera encore longtemps à poser de graves problèmes en terme d'emploi.

Il faut toutefois rappeler que par le passé, l'accroissement naturel de la population a été compensé par une émigration assez importante vers la métropole. Tel n'est plus le cas aujourd'hui puisque le solde migratoire des DOM a été modifié sous l'effet de deux facteurs :

- d'une part, depuis 1981, le Gouvernement a mis fin à la politique de migration qui avait été mise en place par ses prédécesseurs

- d'autre part, les DOM ont dû faire face à une immigration importante.

On sait en effet que le niveau de vie et la protection sociale dont bénéficient les DOM exercent sur les populations environnantes, souvent moins favorisées, un puissant effet d'attraction. Ce flux migratoire a été malheureusement mal maîtrisé. La grande perméabilité des frontières qui tient aux caractéristiques géographiques de ces départements et territoires, rend les contrôles fort difficiles. En conséquence, on a pu assister à une forte augmentation de l'immigration clandestine, avec les effets sociaux et économiques que cela comporte.

Quoi qu'il en soit, l'évolution du solde migratoire n'a plus joué, comme par le passé, dans le sens d'une atténuation du chômage, qui s'est accru de façon spectaculaire au cours des dernières années.

2) Le chômage et le sous-emploi atteignent un niveau dramatique

Les statistiques dont nous disposons ne permettent pas de mesurer le chômage dans les DOM à son véritable niveau. En effet, les enquêtes effectuées par l'INSEE lors du recensement de 1982 ont démontré que le chômage réel était nettement plus élevé que le chômage enregistré à l'ANPE. A titre indicatif, on peut rappeler que le recensement de 1982 comptabilisait pour les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon près de 125 000 personnes sans emploi. Mais en juin 1982, 76 000 d'entre elles seulement étaient inscrites à l'ANPE. Aussi faut-il prendre conscience que

lorsque l'on parle de chômeurs enregistrés par l'ANPE, ces chiffres ne donnent pas l'exacte mesure du sous-emploi.

Le tableau ci-dessous fournit l'évolution des demandes d'emplois en fin de mois enregistrées par l'ANPE dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

	Population active R.P. 1982 (Données brutes)	D.E.F.M. - A.N.P.E. (données brutes)					
		Jun 1981	Jun 1982	Jun 1983	Jun 1984	Jun 1985	Jun 1986
Guadeloupe	121.826	16.504	20.652	16.396	21.047	22.789	(1)25.947
Guyane	31.183	1.302	2.134	2.739	2.815	3.718	4.378
Martinique	128.072	17.454	22.502	20.524	24.397	29.005	33.204
Réunion	172.828	33.605	30.763	34.447	37.096	44.771	48.739
Saint-Pierre-et-Miquelon	2.380	102	196	160	186	249	277
Ensemble D.O.M. .	456.289	68.967	76.157	74.266	85.541	100.532	112.545

(1) Mai 1986.

Ce tableau démontre qu'après une stabilisation constatée entre juin 1982 et juin 1983, le nombre de chômeurs a progressé de plus de 10 000 durant trois années consécutives. Le taux de chômage enregistré par l'ANPE se situe donc à plus d'un cinquième de la population active. Compte tenu de la sous-évaluation de ces statistiques, le taux de chômage réel peut être estimé à un tiers de la population active. Si la courbe du nombre de chômeurs s'est légèrement infléchiée entre juin 1985 et juin 1986, l'augmentation constatée avoisine tout de même 12 %, soit six fois plus qu'en métropole.

Si le phénomène touche l'ensemble des DOM, il faut constater que c'est à la Réunion, en Martinique et en Guadeloupe qu'il atteint les proportions les plus alarmantes. Ainsi, en Martinique, le nombre de chômeurs a doublé de 1981 à 1986.

On pourrait multiplier ainsi les chiffres qui tendent tous à une même conclusion : par son ampleur et son accroissement rapide, le chômage outre-mer n'est plus comparable à celui que connaît la métropole. Il appelle donc des mesures spécifiques d'urgence, plus particulièrement en direction des jeunes.

B. Le renforcement des moyens de lutte contre le chômage

Dès l'adoption de la loi de finances rectificative, le Gouvernement a démontré sa volonté d'entreprendre une politique favorisant l'emploi outre-mer. Les incitations fiscales temporaires aux investissements d'outre-mer ont été reconduites pour 10 ans. Les possibilités de déduction des investissements réalisés dans le secteur productif ont été élargies et l'investissement des particuliers dans le logement et les sociétés de développement régional a été encouragé. Par ailleurs, dans le cadre du projet de loi-programme, plusieurs actions de développement économique ont été envisagées, notamment par la création de zones franches et l'amélioration des infrastructures.

Les moyens exceptionnels que le Gouvernement entend ainsi consacrer à l'outre-mer devraient se traduire dans l'avenir par des effets tangibles en terme de création d'emplois.

Pour ce qui est des moyens budgétaires, deux priorités semblent se dégager : l'emploi et la formation des jeunes et la mobilité professionnelle.

1) L'emploi et la formation des jeunes

Avant toutes choses, précisons que l'exonération des charges sociales pour l'embauche des jeunes de 16 à 25 ans s'applique dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le projet de loi de programme prévoit de porter ces exonérations à 50 % pour toute embauche et à 100 % pour l'accueil en formation, et ce, pour une durée d'un an. Compte tenu des bons résultats déjà obtenus en métropole, il est permis de penser que cette mesure constituera une incitation non négligeable à l'embauche des jeunes.

S'agissant des dispositifs publics, on doit tout d'abord mentionner la volonté du Gouvernement de maintenir la formule des TUC qui a donné jusqu'ici de bons résultats.

Les TUC ont été étendus aux DOM par un décret du 19 décembre 1984 et n'existent pas dans les TOM compte tenu de la compétence des autorités territoriales en la matière. L'accès aux TUC obéit, dans les DOM, à des règles spécifiques :

- en premier lieu, les TUC visent les jeunes de 18 à 25 ans (16 à 25 ans en métropole), qui sont inscrits à l'ANPE depuis plus de 4 mois et ne pouvant ou n'ayant pu bénéficier d'un revenu de remplacement (cette condition n'est pas exigée en métropole).

- la rémunération des TUC n'est identique à celle de la métropole (1 250 F par mois) qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon. Elle est affectée d'un coefficient de minoration à la Réunion (972,50 F) et dans les trois autres DOM (1 042,50 F).

- enfin, un quota est fixé pour l'ensemble des DOM alors qu'aucune limitation n'existe en métropole.

L'an passé, votre rapporteur avait souligné l'insuffisance des quotas dans la mesure où ceux-ci étaient presque atteints en milieu d'année. Fixé initialement pour 1985 à 6 000 TUC sur la base d'une durée de 12 mois, le quota a été successivement porté à 7 000 puis 10 000 en fin d'année 1985. Ces quotas sont maintenus pour 1986, avec la répartition indiquée ci-dessous :

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Saint-Pierre-et-Miquelon	Totaux
Quotas initiaux 1985	1.916	2.016	516	2.500	50	6.998
Totaux T.U.C. fin 1985	2.916	3.116	636	3.265	65	9.998
Nombre de bénéficiaires en 1985	4.598	2.476	602	3.119	46	10.841
Du 1 ^{er} janvier 1986 au 30 juin 1986	3.147	4.115	261	1.386	40	8.949

Les résultats partiels du premier semestre 1986 démontrent le bon développement des TUC, particulièrement en Martinique. Les jeunes sont principalement accueillis dans des municipalités, des établissements d'enseignement et des associations sportives et socio-éducatives. Une mention particulière doit être faite aux stagiaires recrutés dans le cadre du plan "informatique pour tous", pour lequel un quota de 1 000 places a été prévu en 1985 et reconduit en 1986.

Enfin, au cours de son audition par votre commission, le ministre chargé des DOM-TOM a déclaré que si ces mesures se révélaient insuffisantes pour assurer le plein succès des TUC dans les DOM, il sera possible d'envisager la suppression des quotas et d'aligner les conditions d'admission sur celles de la métropole.

Par ailleurs, dans le cadre de la loi de finances rectificative puis du projet de budget, un dispositif inspiré des TUC a été mis en œuvre en Nouvelle-Calédonie. Intitulé "Jeunes stagiaires pour le développement", ce programme s'adresse aux jeunes de 18 à 26 ans (ou à 30 ans pour les handicapés et chargés de famille). L'Etat y apporte son concours en versant les rémunérations et en couvrant les charges sociales. Les stages sont assortis d'une formation professionnelle et devraient concerner un millier de personnes d'ici à la fin de l'année 1987.

Les chantiers de développement constituent une deuxième forme de lutte contre le chômage spécifique aux DOM et TOM. Créés en 1971, ils ont été maintenus dans la mesure où ils ne s'adressent pas aux mêmes personnes que les TUC. Les bénéficiaires sont employés au maximum 12 semaines dans l'année pour effectuer des travaux répondant à des besoins collectifs : aménagement et entretien du patrimoine de l'Etat et des collectivités locales, notamment en milieu rural.

L'an passé, votre rapporteur avait insisté sur la forte baisse, en francs constants, qui avait affecté les dotations réservées aux chantiers de développement entre 1981 et 1985. Ainsi, au cours de l'année 1985, le nombre de bénéficiaires est resté inférieur à 10 000, pour les DOM, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.

Pour l'ensemble des DOM-TOM, les dotations attribuées aux chantiers de développement se montaient à 77 millions de francs en 1986. Pour 1987, cette enveloppe devrait être abondée de 18 millions de francs pour se monter à plus de 95 millions de francs, soit une progression de 23,3 %. On doit se féliciter de cette décision de rattrapage qui permettra une augmentation sensible du nombre de bénéficiaires de ce type d'actions.

Un troisième type d'aides à l'emploi est constitué par les conventions passées entre l'Etat et le Fonds national de l'emploi. Pour le premier trimestre 1986, on dénombre près de 100 chômeurs ayant perçu une prime pour la création d'entreprise et 150 personnes bénéficiant d'actions spécifiques d'insertion professionnelle du FNE.

Ces actions spécifiques en direction des chômeurs doivent s'accompagner d'un développement de la formation et de la qualification des jeunes.

En vertu des lois de décentralisation, la politique de formation professionnelle est une compétence de la région. Toutefois, l'Etat conserve un rôle d'accompagnement et d'impulsion, afin de rapprocher le dispositif de formation en alternance de celui qui existe en métropole. L'année 1986 s'est traduite par une progression sensible des dotations, comme l'indique le tableau ci-dessous (en millions de francs) :

	Subvention de l'Etat (fonctionnement)		Dotation de décentralisation	
	1985	1986	1985	1986
Guadeloupe	22,610	26,263	45,370	47,890
Guyane	6,350	8,142	14,550	15,340
Martinique	33,380	33,846	61,390	64,560
Réunion	52,109	58,483	84,780	89,310
Total	114,449	126,734	206,090	217,100

On voit donc que la subvention de l'Etat progresse de plus de 10 % sur un an alors que la dotation de décentralisation s'accroît de 5 %. Par ailleurs, pour la rémunération des stagiaires, l'Etat a déjà consacré près de 100 millions de francs, les paiements de l'année 1986 n'étant pas terminés.

Pour 1987, les crédits destinés à la formation professionnelle connaîtront une revalorisation substantielle puisqu'une mesure nouvelle de 50 millions de francs est prévue dans le cadre de la loi de programme pour 1987.

Enfin, comme votre commission l'avait noté par le passé, notamment à l'occasion d'une mission en Guyane, le service militaire adapté (S.M.A.) constitue un complément très utile à l'action de formation dans les DOM. On peut regretter la stagnation de l'effort effectué en ce domaine au cours des dernières années. Il est toutefois à noter que l'année 1987 sera marquée par l'implantation d'une unité du S.M.A. en Nouvelle-Calédonie.

Pour récapituler l'ensemble des actions, on peut dire que dès l'année 1987, le Gouvernement entend renforcer très significativement son effort pour l'emploi et la formation des

jeunes. Quel que soit l'impact de ces mesures, on peut penser que l'accès au travail des jeunes générations demeurera encore difficile durant les prochaines années.

2) La mobilité professionnelle

Comme nous l'avons signalé plus haut, l'arrêt de la politique de mobilité entre l'outre-mer et la métropole n'a pas été sans conséquence sur le développement rapide du chômage dans les DOM-TOM. A cet égard, il faut se féliciter de l'orientation nouvelle affichée par le Gouvernement, qui se traduit par des dispositions en faveur de la mobilité dans la loi de programme et par l'augmentation des dotations de l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT).

Créée en 1982 en remplacement du Bureau pour le développement des migrations intéressant les départements d'outre-mer (BUMIDOM), l'ANT a été mise en place dans un contexte d'arrêt des migrations vers la métropole. En conséquence, elle a recentré ses actions sur l'insertion sociale et professionnelle des personnes originaires d'outre-mer. Selon les informations fournies à notre commission par les services ministériels, ses activités ont porté sur ces deux axes.

S'agissant de l'insertion sociale des migrants d'outre-mer, l'ANT a mis en œuvre plusieurs actions :

- elle a facilité le regroupement familial en attribuant des aides financières permettant de faire face aux dépenses d'installation. Il faut préciser que cette migration est réversible dans la mesure où elle dépend du lieu de résidence de la famille qui formule la demande. Près de 500 personnes par an ont ainsi été aidées depuis 1983.

- elle accorde des prêts et, au besoin, des aides financières aux personnes démunies. Le montant des prêts accordés (prêts aux demandeurs d'emploi, prêts sociaux pour le logement) se situe à 19 millions de francs entre 1982 et 1985, les aides sociales exceptionnelles atteignant près de 10 millions de francs pour la même période.

- l'ANT a entrepris une action en faveur du logement des migrants d'outre-mer, soit par des prêts, soit par des interventions dans le cadre de l'utilisation du 1 % patronal ou de son droit de présentation dans son parc de logements HLM.

- elle a également cherché à mieux préparer la retraite et la réinsertion dans le département d'origine.

L'ANT développe en outre des actions spécifiques d'insertion professionnelle :

- par une convention passée avec l'AFPA en 1984, elle a cherché à faciliter l'accès des migrants aux stages de formation

- des conventions ont été signées avec divers conseils régionaux afin d'aider les primo-demandeurs d'emploi venant se former en métropole, par le versement d'une allocation complémentaire leur assurant l'équivalent de 90 % du SMIC. Ces conventions visent également à élargir les possibilités de formation en métropole dans le cadre d'autres organismes que l'AFPA.

- enfin, on doit mentionner l'assistance technique apportée par l'ANT pour la création d'entreprises dans les DOM.

Votre rapporteur s'interroge toutefois sur l'impact réel, parfois difficile à percevoir, de ces activités. L'efficacité de ces actions a été en partie réduite par les restrictions budgétaires ayant affecté l'ANT en 1985. L'inscription au projet de budget de 1987 (chapitre 46-94 article 20) d'une mesure nouvelle de 16 millions de francs permet de faire passer les dotations de l'ANT de 68,8 à 84,2 millions de francs. Votre commission se réjouit de cette décision dans la mesure où la mobilité professionnelle ne doit pas se traduire par une simple transplantation du chômage d'outre-mer en métropole. Les nouveaux moyens dont est dotée l'ANT doivent lui permettre d'améliorer l'insertion et la formation des jeunes d'outre-mer et de leur donner ainsi une égalité de chances par rapport aux jeunes métropolitains.

En résumé, il semble que le Gouvernement ait pris conscience du caractère dramatique que revêt l'accroissement du chômage dans les D.O.M. En dehors de l'action qu'il entend conduire dans le cadre de la loi de programme, il a été amené à accentuer très significativement son effort budgétaire, par l'augmentation de dotations consacrées aux chantiers de développement, à la formation professionnelle et à l'ANT. On peut d'autant plus s'en féliciter que ces actions devenaient d'urgentes nécessités et qu'elles ne vont pas compromettre pour autant les engagements qui ont été pris dans le domaine de la protection sociale et du logement social.

II - LA REDUCTION DES DISPARITES AVEC LA METROPOLE DANS LES DOMAINES DE LA PROTECTION SOCIALE ET DU LOGEMENT SOCIAL

Votre commission a veillé à ce que la politique sociale mise en vigueur dans les D.O.M. s'attache à résorber les disparités les plus marquantes vis à vis de la métropole. S'agissant d'une oeuvre de longue haleine, on doit reconnaître que les améliorations ne peuvent être que progressives. Ici encore, le gouvernement a manifesté sa volonté d'engager un effort substantiel, dans deux domaines particulièrement sensibles : la protection sociale et le logement social.

A. La protection sociale : une avancée décisive vers la parité

Les disparités dans la protection sociale des ressortissants d'outre-mer avaient été en partie résorbées à partir de 1975, par l'extension de prestations en vigueur en métropole. Depuis le précédent avis budgétaire, des mesures nouvelles sont intervenues et d'autres sont annoncées.

1) L'état de la protection sociale dans les D.O.M. en 1986

Deux mesures importantes ont été prises au début de l'année 1986 :

- par un décret du 12 février 1986, le droit aux prestations familiales a été étendu (à compter du 1er janvier 1986) à certaines catégories de personnes considérées comme se trouvant dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle (invalides et accidentés du travail, adultes handicapés, assistantes maternelles agréées, veuves ayant un enfant à charge, étudiants) ; cet assouplissement de la condition d'activité professionnelle représente un coût de 100 millions de francs en année pleine ;

- d'autre part, la condition d'activité professionnelle a été totalement supprimée pour le droit à l'allocation de logement à caractère familial en vertu de la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 ; cette mesure qui a pris effet au 1er juillet 1986 ne concerne pas toutefois les employeurs et travailleurs indépendants qui

n'acquittent pas de cotisations sociales. Elle représente elle aussi un coût de 100 millions de francs en année pleine.

D'autres mesures récentes ont apporté de sensibles améliorations pour le régime agricole :

- les décrets d'application de la loi du 14 décembre 1983 instituant l'assurance contre les accidents de la vie privée, les accidents du travail et les maladies professionnelles ont été promulgués le 10 mars 1986, comme l'avait réclamé avec insistance votre rapporteur l'an passé. L'extension de cette protection aux D.O.M. est donc enfin réalisée ;

- en matière d'assurance maladie, l'annualisation des droits, déjà appliquée en métropole, a été étendue aux D.O.M. par un décret du 31 décembre 1985 ;

- enfin, l'abaissement progressif de l'âge de la retraite des agriculteurs, porté à 64 ans en 1986, est applicable aux D.O.M. Toutefois, votre rapporteur doit rappeler que si la retraite de base est identique à celle servie en métropole, la retraite proportionnelle reste inférieure dans la mesure où les exploitants d'outre-mer ne peuvent acquérir chaque année qu'un maximum de trente points, au lieu de soixante en métropole. L'élargissement de l'éventail de points de trente à soixante serait souhaitable mais il pose un problème de financement : l'effort contributif des agriculteurs des D.O.M. est inférieur de moitié à celui de leurs homologues métropolitains et cette mesure impliquerait un accroissement de leur participation au financement du régime.

En l'état des dernières statistiques communiquées par les organismes de Sécurité sociale, le volume des cotisations et des prestations sociales dans les D.O.M. était les suivants en millions de francs :

Risques	Cotisations		Prestations	
	1984	1985	1984	1985
Assurance maladie (régime général et assimilés)	3.342	3.593	3.622	3.778
Assurance vieillesse (régime général)	1.477	1.573	1.762	1.953
Prestations familiales (sauf employeurs et travailleurs indépendants)	1.105	1.193	2.717	2.806
Total	5.924	6.359	8.101	8.537

Ces chiffres démontrent la part considérable que représentent les prestations familiales dans l'ensemble des

dépenses de sécurité sociale outre-mer, par rapport à la métropole. Pourtant, le montant moyen des prestations familiales par famille reste encore inférieur à celui constaté en métropole. Ils étaient respectivement de 14 145 et 16 254 francs par an en 1983 et de 15 800 et 17 056 francs par an en 1985.

En conclusion, les disparités persistantes proviennent :

- d'une part, de la non extension de prestations servies en métropole (allocation parentale d'éducation, allocation spéciale vieillesse, allocation aux mères de famille ayant élevé au moins cinq enfants) ;

- d'autre part, du maintien de la condition d'activité professionnelle (sauf cas particuliers) pour la plupart des prestations familiales.

2) Les mesures annoncées pour 1987

Ces innovations attendues pour les prochaines années ont été examinées par votre commission dans le cadre du projet de loi de programme. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire de les développer longuement ici.

Elles découlent de la notion de parité sociale globale que le gouvernement a placé en exergue de son projet de loi. Sans revenir sur la définition de cette notion et sur sa mise en oeuvre, il faut indiquer que votre commission s'était toujours inquiétée de l'abandon, par le précédent gouvernement, de la règle de la parité globale, qui s'est traduit par un décalage croissant entre la dotation perçue par le fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire (FASSO) et la dotation qui aurait dû être allouée.

Le retour progressif à la parité sociale globale, appréciée en terme de prestations individuelles et de sommes affectées à des fonds d'intervention sociale, doit permettre de résorber les disparités sans pour autant créer une assistance généralisée, dangereuse pour les économies d'outre-mer.

Dans l'immédiat, la parité sociale globale devrait se traduire par l'extension aux D.O.M. de l'allocation spéciale vieillesse versée aux personnes ne relevant d'aucun régime de vieillesse. Un nouveau régime de retraite sera également mis en place à Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'extension de l'allocation compensatrice aux adultes handicapés n'interviendra qu'au 1er janvier 1988.

Enfin, la condition d'activité professionnelle pour le droit aux prestations familiales sera progressivement supprimée, le régime étant par ailleurs ouvert aux employeurs et travailleurs indépendants. Les engagements pris par le gouvernement constituent donc une avancée décisive vers la parité au moment où la dégradation de la situation sociale outre-mer atteint un seuil critique.

B. Le logement social : des besoins considérables restent à couvrir

Votre commission avait souligné l'an passé l'insuffisance des crédits consacrés au logement social. Dans ce domaine, un rattrapage s'impose à l'évidence. En effet, comme l'indiquait le rapport présenté par M. Wilfrid Bertile, le parc de logement des départements d'outre-mer se caractérise par sa mauvaise qualité, en raison notamment de l'exiguïté des habitations et de leur sous-équipement sanitaire. Enfin, on estime que plus de la moitié des logements peuvent être qualifiés d'insalubres, les quatre départements d'outre-mer étant à peu de choses près également touchés.

Dans les territoires d'outre-mer, la politique du logement social relève des autorités locales, l'Etat n'intervenant qu'à titre exceptionnel. Dans les départements d'outre-mer, l'Etat intervient principalement, pour ce qui est de la construction neuve, par les crédits inscrits au chapitre 65-44 (article 90) du budget du ministère de l'Équipement et regroupés depuis 1977 sur la ligne budgétaire unique (LBU). Par ailleurs, il subventionne également l'amélioration des logements existants et la résorption de l'habitat insalubre.

1) Le financement de la construction neuve

Le financement de la construction de logements sociaux neufs s'effectue par l'intermédiaire de la ligne budgétaire unique. Deux types de logements sont ainsi visés :

- les HLM locatifs,
- les logements très sociaux (LTS) qui sont des logements en accession à la propriété, financés par la LBU depuis 1982. Ils se sont vu affecter les ressources prélevées sur le produit de l'émission de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer

qui ont abondé la LBU de 1982 à 1985. Votre rapporteur regrette qu'il ait été décidé de supprimer cet apport financier en 1984.

De 1983 à 1985, les crédits affectés à la LBU ont pratiquement stagné en francs courants et donc diminué compte tenu de l'érosion monétaire. Pour 1985, le nombre de logements neufs construits est inférieur d'un tiers aux besoins qui avaient été estimés lors de la préparation du IXe Plan.

Le projet de budget pour 1987 marque la volonté de renforcer notablement les crédits publics. Dotée de 592 millions de francs en autorisations de programme, pour 1986, la ligne budgétaire unique fait l'objet d'une mesure nouvelle de 230 millions de francs, portant les autorisations de programme à 822 millions de francs. Pour leur part, les crédits de paiement passent de 222 à 366 millions de francs.

Il nous faut ajouter que l'Etat accomplira également un effort indirect en faveur de la construction puisque dans le cadre de la loi de finances rectificative, des réductions d'impôts sur le revenu pour les achats de logements neufs dans les D.O.M. ont été prévues pour dix ans.

2) L'amélioration des logements existants et la résorption de l'habitat insalubre

Depuis avril 1985, les organismes d'HLM et les sociétés immobilières d'économie mixte ayant compétence dans les D.O.M. peuvent recevoir des subventions à l'amélioration de l'habitat lorsqu'ils exécutent des travaux d'amélioration dans les immeubles à usage d'habitation dont ils sont propriétaires ou gestionnaires. Cette mesure permet de répondre à certains problèmes engendrés par le caractère vétuste d'une partie du patrimoine de ces organismes.

Il est d'ailleurs possible de prendre conscience de l'ampleur de ce problème par le seul programme de réhabilitation du patrimoine ancien des sociétés immobilières, chiffré à 322 millions de francs sur cinq ans et couvrant, pour la seule première année, 860 logements.

D'autre part, les départements d'outre-mer bénéficient d'une fraction importante des crédits affectés à la résorption de l'habitat insalubre inscrits au chapitre 65-47 (article 70) du budget du ministère de l'Équipement. Ces crédits sont répartis par le comité interministériel des villes et sont dirigés, pour 25 %

environ, vers les D.O.M. Le tableau ci-dessous retrace leur évolution (en millions de francs) :

RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Guadeloupe	0,204	"	1,270	0,488	4,153	11,8
Guyane	10,014	6,172	1,059	"	7,275	1,5
Martinique	0,664	8,200	6,160	6,720	4,545	0,3
Réunion	17,407	2,145	"	9,990	6,873	8,6
Total	28,289	16,517	8,489	17,198	22,846	22,2
Part des D.O.M. dans le total national	22,2 %	17,6 %	13 %	19,1 %	20,9 %	23 %

Aux chiffres mentionnés par ce tableau, il faut ajouter trois subventions allouées à Mayotte, qui se sont montées à 2,624 millions de francs en 1984, 1,651 million de francs en 1985 et 2 millions de francs en 1986.

Le temps de montage des opérations entraine une disparité d'une année à l'autre, une appréciation réelle de l'effort n'étant possible que sur plusieurs années. On peut seulement remarquer que le démarrage effectif de ces opérations s'est réalisé très tardivement en Guadeloupe.

Pour 1987, seuls sont connus les crédits totaux figurant dans le projet de loi de finances (111,7 millions de francs en A.P. et 92 millions en C.P.). Par contre, il n'est pas possible de déterminer la part qui sera attribuée aux D.O.M.

En matière de logement social, les besoins restant à couvrir demeurent considérables. Il est encourageant que l'Etat accentue sa participation. Par ailleurs, il est envisagé de simplifier et d'améliorer les procédures de financement pour donner aux aides de l'Etat une meilleure efficacité. Ces orientations vont dans le bon sens, tant d'un point de vue social qu'économique.

*

* *

Au terme de cet examen de la situation sociale de l'outre-mer, on doit se féliciter de trouver dans le projet de budget et les orientations gouvernementales de notables progrès sur trois points auxquels votre commission a toujours été très attentive :

- face à la montée rapide du chômage, les moyens consacrés à l'emploi et la formation des jeunes sont renforcés,

- un pas décisif est en voie d'être franchi dans l'amélioration de la protection sociale outre-mer,

- l'effort en faveur du logement social s'accroît, même s'il reste insuffisant au regard des besoins.

Enfin, votre commission doit ajouter que ces orientations positives prennent place dans une politique d'ensemble clairement manifestée, et visant à mettre en oeuvre, malgré les rigueurs du temps, le développement économique et social de l'outre-mer.

En conséquence, elle émet un avis favorable à l'adoption des crédits des départements et territoires d'outre-mer.