

N° 92

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1988

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Par M. Roger LISE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, 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, Gilbert Belin, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf, Eugène Boyer, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, François Delga, Franz Duboseq, Charles Ginésy, Claude Huriet, Roger Husson, Lucien Lanier, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvol, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missolle, MM. Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n°9), 298 (Tomes I et II), 299 (Tome III) et T.A 24.

Sénat : 87 et 88 (annexe n°7) (1988-1989).

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

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
EXPOSE GENERAL	11
INTRODUCTION	11
I. DE LA PARTIE SOCIALE GLOBALE A L'EGALITE SOCIALE	12
A - L'application de la loi de programme de 1986 : la mise en oeuvre de la parité sociale globale	12
1. La clarification du concept de parité sociale globale ...	12
2 - Bilan réglementaire	13
3 - Bilan financier	15
a) Évaluation du coût de la parité sociale globale	15
b) Modalités de mise en oeuvre de la parité sociale globale	17
B - Vers l'égalité sociale	19
II. LA PERSISTANCE D'UN DESEQUILIBRE DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET D'UNE FORTE DEMANDE SOCIALE	21
A - Un accroissement constant du nombre des demandeurs d'emploi malgré des mesures de soutien de l'emploi	21
1. Le poids du chômage	21
2. Les mesures de soutien de l'emploi	23
B - La politique de formation	25
1. Les actions spécifiques	25
2. La formation professionnelle	27
C - La demande sociale	29
1. Le logement	29
2. L'action sanitaire	31

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Reunie le jeudi 20 octobre 1988 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission des affaires sociales a procédé à l'audition de M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'Outre-Mer, sur le projet de budget de son département ministériel pour 1989.

M. Louis Le Pensec a exposé que le projet de budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1989, en forte progression par rapport à celui de 1988, s'élève à un milliard neuf cent quatre-vingt un millions de francs, matérialisant ainsi la volonté du Gouvernement de promouvoir le développement économique et social de ces départements et territoires. Le Gouvernement entend ainsi exprimer un engagement résolu vers l'égalité sociale, favoriser la décentralisation, améliorer l'insertion de chaque département et territoire dans sa zone géographique propre, développer les relations avec l'Europe en prévision de l'instauration du marché unique et soutenir le développement économique local.

M. Louis Le Pensec a souligné que la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une priorité dans le projet de budget pour 1989. Pour ce territoire, en 1989, une action de rattrapage des retards et de rééquilibrage à l'intérieur du territoire sera engagée ; elle se traduit par une augmentation de 124 % des crédits d'investissement. Un effort particulier est consenti au profit des zones rurales, notamment pour améliorer l'habitat et l'état sanitaire (dispensaires). Par ailleurs des crédits seront inscrits pour la formation professionnelle dans le projet de loi de finances rectificative pour 1988.

Pour les autres départements et territoires, les crédits du F.I.D.O.M. (Fonds d'investissement des départements d'outre-mer) et du F.I.D.E.S. (Fonds d'investissement pour le développement économique et social) seront affectés à des opérations destinées à stimuler le développement local.

M. Louis Le Pensec a souligné l'effort particulier consenti pour la recherche scientifique.

Par ailleurs, il a indiqué que des plans de développement régionaux sont en préparation pour être présentés à la commission des Communautés européennes et bénéficier ultérieurement de financements issus des fonds structurels européens.

Le ministre a rappelé l'engagement de réaliser l'égalité sociale entre les départements d'Outre-Mer et la métropole, notamment par l'application du revenu minimum d'insertion, après consultation des conseils généraux. Une attention particulière sera portée à la fixation du seuil de revenu minimum pour éviter tout effet négatif sur les comportements de travail.

Les actions de formation et d'insertion seront renforcées en 1989 et une réforme de structure des institutions compétentes en ce domaine est en cours.

En réponse à une question du président Jean-Pierre Fourcade, le ministre a précisé que les crédits consacrés aux départements et territoires d'outre-mer dans les différents budgets, sont récapitulés dans un document "annexe jaune" au projet de loi de finances.

En réponse à différentes questions posées par le rapporteur pour avis M. Roger Lise, M. Louis Le Pensec a notamment précisé que la diminution des crédits de l'A.N.T. (Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer) sera compensée par des crédits issus du fonds social européen et que les crédits destinés à l'action sociale, inscrits dans le projet de budget du ministère de la solidarité, compensent largement les mesures nouvelles négatives du projet de budget des départements et territoires d'outre-mer stricto sensu.

Le ministre a dressé un bilan de l'application de la loi de programme de 1986 : l'extension du bénéfice des prestations familiales sans condition d'activité a été poursuivie. Une commission d'élus et de responsables économiques travaillera prochainement sur le thème "Egalité sociale et développement économique".

Le ministre a rappelé le calendrier d'application de la loi de 1986 aux employeurs et travailleurs indépendants et aux agriculteurs en ce qui concerne les prestations familiales, le nouveau régime impliquant le paiement de cotisations par les intéressés, dans des conditions en cours de négociation actuellement.

Evoquant les actions de formation, le ministre a mis l'accent sur la nécessité de moraliser le recours aux S.I.V.P. (stages d'insertion à la vie professionnelle).

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, ayant interrogé le ministre sur les actions d'éducation prévues en brousse pour la Nouvelle-Calédonie, M. Louis Le Pensec a notamment indiqué que, dans ce territoire, 250 instituteurs recevront une formation approfondie et seront remplacés temporairement par des volontaires de l'assistance technique ; un effort d'adaptation de l'enseignement général sera engagé. Le ministre a également évoqué les actions prévues pour développer l'enseignement agricole en brousse, ainsi que l'enseignement technique et universitaire dans les différents territoires du Pacifique.

M. François Louisy a regretté que la déconcentration prime la décentralisation dans la répartition des crédits budgétaires, que l'effort consenti pour la Nouvelle-Calédonie soit, de son point de vue, opéré au détriment des autres départements et territoires d'outre-mer et que les dommages subis par les agriculteurs de Guadeloupe à l'occasion du dernier cyclone ne soient pas suffisamment pris en considération.

Le ministre a précisé que la dotation exceptionnelle affectée à la Nouvelle-Calédonie n'est pas prélevée sur les crédits destinés aux autres départements et territoires, ni sur les fonds de l'IEDOM (Institut d'émission des départements d'outre-mer), que les victimes des dommages causés en Guadeloupe par un récent cyclone seront prochainement indemnisées à hauteur de 40 %, sur proposition de la commission compétente, grâce à des crédits issus du budget des charges communes. M. Louis Le Pensec a

enfin précisé que les évolutions contrastées des crédits inscrits dans les différentes sections du F.I.D.O.M. ne doivent pas faire perdre de vue la progression globale de l'ensemble des dotations de ce fonds.

La commission des Affaires sociales s'est ensuite réunie le mercredi 9 novembre 1988, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour examiner le projet de budget des DOM-TOM pour 1989, sur le rapport de M. Roger Lise, rapporteur pour avis.

M. Roger Lise a constaté que, dans un contexte de rigueur budgétaire, le projet de budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1989 se distingue par une augmentation de 11,72 % par rapport à l'exercice 1988. Cette progression concerne en priorité les crédits d'investissement (+ 26 %) alors que les dépenses de fonctionnement n'augmentent que de 2,7 %.

Ce projet de budget matérialise la politique engagée en Nouvelle-Calédonie, pour laquelle une dotation exceptionnelle est prévue, et dans les départements d'outre-mer avec la poursuite de la mise en oeuvre de la loi de programme relative au développement de ces départements et des collectivités territoriales d'outre-mer.

Abordant l'application de la loi de programme de 1986, M. Roger Lise a estimé que la mise en oeuvre de la parité sociale globale doit être poursuivie et que la notion d'égalité sociale prônée aujourd'hui par le Gouvernement n'est pas clairement définie.

Dressant un bilan de l'application de la loi de programme précitée, il a rappelé les travaux de la commission nationale d'évaluation et énoncé la liste des prestations sociales étendues aux départements d'outre-mer en 1988. Il a souligné que l'extension des prestations familiales à certaines catégories

professionnelles -agriculteurs, employeurs, travailleurs indépendants- se heurte aux réticences des intéressés qui sont défavorables à l'instauration de toute nouvelle cotisation ; M. Roger Lise a indiqué que la commission nationale d'évaluation a recommandé que des négociations soient prochainement engagées sur ce sujet avec les catégories concernées.

M. Roger Lise s'est félicité de l'application prochaine du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) outre-mer et il a souhaité que le Gouvernement explicite le contenu concret de son objectif d'égalité sociale. Il a considéré que la mise en place de ce nouveau système doit être l'occasion d'une réflexion approfondie sur les conditions actuelles du développement économique et social outre-mer.

A ce propos, M. Roger Lise a rappelé que le marché de l'emploi outre-mer est caractérisé par un déséquilibre permanent, partiellement lié à la croissance démographique. Il a indiqué que les mesures de soutien de l'emploi ont été diversifiées, notamment en assouplissant la procédure de recours aux TUC et par la poursuite de chantiers de développement.

Abordant la politique de formation, M. Roger Lise s'est félicité de l'augmentation des crédits affectés aux actions spécifiques (service militaire adapté, interventions de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer, aides à l'embauche des jeunes de 16 à 25 ans) et il a indiqué qu'un effort important est prévu pour la formation en Nouvelle-Calédonie pour la mise en oeuvre des accords de Matignon et de la loi référendaire votée le 6 novembre dernier.

Ayant rappelé l'acuité du problème du logement outre-mer, M. Roger Lise a indiqué que la ligne budgétaire unique pour l'outre-mer inscrite dans le projet de budget de l'équipement et du logement est dotée de 900 millions de francs d'autorisations de programme pour 1989.

A propos de l'action sanitaire, M. Roger Lise a mis l'accent sur les interventions prévues en ce domaine en Nouvelle-Calédonie

et il a souhaité qu'une politique vigoureuse d'information et d'éducation soit engagée rapidement dans les DOM pour enrayer l'épidémie de SIDA.

En conclusion, il a estimé que le projet de budget présenté pour l'outre-mer est positif.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. François Louisy a regretté que les dommages subis par les agriculteurs de Guadeloupe -évalués à 75 millions de francs- en raison d'un récent cyclone, ne soient pas encore indemnisés. Rappelant les observations qu'il avait formulées précédemment, lors de l'audition de M. Louis Le Pensec sur ce budget, M. François Louisy a exprimé son désaccord sur les évolutions respectives des crédits des différentes sections du FIDOM (Fonds d'investissement des départements d'outre-mer). M. le président, Jean-Pierre Fourcade a considéré que cette question ne relève pas de la compétence de la commission des affaires sociales dont l'avis doit être limité aux aspects sociaux du projet de budget des DOM-TOM.

M. Olivier Roux a interrogé le rapporteur pour avis à propos des crédits destinés à la Nouvelle-Calédonie.

M. Jean Madelain a estimé que l'évolution du taux de chômage outre-mer devrait être rapprochée de l'évolution de la balance des échanges économiques et il a demandé au rapporteur pour avis s'il y avait ou non une amélioration en ce domaine.

Après une observation de M. François Louisy, le rapporteur pour avis a indiqué que le taux de couverture des échanges économiques dans les DOM se situe entre 14 % et 17 % et que l'équilibre est atteint grâce aux transferts sociaux. M. Roger Lise a estimé que les dégâts provoqués par le cyclone en Guadeloupe auront des effets très négatifs sur les exportations de bananes de ce département et il a regretté que M. Louis Le Pensec, interrogé sur les indemnisations de ces dommages lors de sa récente audition, n'ait pas encore communiqué de réponse satisfaisante.

Par ailleurs, M. Roger Lise a noté que le fait que la communauté européenne ne reconnaisse pas au rhum antillais une appellation d'origine contrôlée constitue un obstacle à la commercialisation de ce produit de qualité ; il a indiqué qu'il en est de même pour l'avocat, vigoureusement concurrencé en métropole par l'avocat d'Israël.

M. Jean Madelain s'est interrogé sur le rôle que les activités manufacturières pourraient jouer pour créer des emplois. Le rapporteur pour avis a indiqué qu'il y a aux Antilles quelques petites industries qui utilisent des matières premières importées et vendent leurs produits sur place.

A l'issue de ce débat, la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption du projet de budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1989.

Mesdames, Messieurs,

Dans un contexte de rigueur budgétaire, le projet de budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1989 se distingue par une augmentation de 11,72 % par rapport à l'exercice 1988. Cette progression concerne en priorité les crédits d'investissement (+ 26 %) alors que les dépenses de fonctionnement n'augmentent que de 2,7 %. Si on considère seulement les crédits destinés aux départements et collectivités d'outre-mer, la progression est plus modeste : + 2,1 % par rapport à 1988.

Ce projet de budget matérialise la politique engagée en Nouvelle-Calédonie -pour laquelle une dotation exceptionnelle est prévue- et dans les départements d'outre-mer avec la poursuite de la mise en oeuvre de la loi de programme de 1986 relative au développement de ces départements et des collectivités territoriales d'outre-mer.

I. DE LA PARITE SOCIALE GLOBALE A L'EGALITE SOCIALE

Se référant aux discours prononcés par le Président de la République à Fort-de-France et à Pointe-à-Pitre en avril dernier, le Gouvernement a fixé pour l'outre-mer un objectif d'égalité sociale, sans remettre en cause la loi de programme précitée qui a prévu d'atteindre en 1991 la parité sociale globale entre les départements d'outre-mer et la métropole. Rappelons qu' "il y a parité sociale globale lorsque le volume des prestations sociales de toute nature assurées par l'Etat et par les régimes de sécurité sociale, et versées dans les départements d'outre-mer, correspond, compte tenu des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière, à celui qui serait obtenu si toutes les prestations existant en métropole et assurées par l'Etat et par les régimes de sécurité sociale y étaient servies dans des conditions analogues".

A. L'APPLICATION DE LA LOI DE PROGRAMME DE 1986 : LA MISE EN OEUVRE DE LA PARITE SOCIALE GLOBALE

1. La clarification du concept de parité sociale globale

La commission nationale d'évaluation, réunie en application de l'article 13 de la loi de programme précitée, considère qu'en termes financiers, la parité sociale globale est mesurée par le montant total des prestations qui seraient versées si l'on appliquait l'intégralité des règles en vigueur en ce domaine en métropole à la population et aux familles demeurant dans les départements d'outre-mer.

Pour définir le contenu de la parité sociale globale, la commission nationale d'évaluation a retenu toutes les prestations versées en application du code de la sécurité sociale, du code de la

famille et de l'aide sociale et du code rural et elle a comparé pour chaque prestation les droits consentis respectivement en métropole et dans les départements d'outre-mer. L'aide personnalisée au logement (A.P.L.) n'a pas été intégrée dans la comparaison, au motif qu'elle constitue une forme de financement du logement, étant entendu cependant que la loi de 1977 avait prévu l'extension du système aux départements d'outre-mer. En revanche, l'allocation logement a été prise en compte.

2. Bilan réglementaire

Par décret en date du 27 janvier 1988, le **minimum vieillesse** a été généralisé dans les départements d'outre-mer par l'application de l'**allocation spéciale** vieillesse qui concerne environ 15.000 personnes.

Depuis le décret du 5 février 1988, l'**allocation compensatrice aux handicapés adultes** est applicable outre-mer ; le nombre des bénéficiaires est évalué à 5.000 environ.

Depuis le 1er mars 1988, la condition d'activité, précédemment exigée dans les départements d'outre-mer, pour obtenir le bénéfice des **prestations familiales**, a été supprimée. Cette mesure concerne les salariés permanents ou occasionnels, les chômeurs et les inactifs qui, désormais, ne percevront plus les allocations résiduelles. Les employeurs et les travailleurs indépendants demeurent hors du champ d'application de la nouvelle réglementation pour des raisons qui seront évoquées ultérieurement.

Il s'ensuit que des allocations familiales sont désormais servies à 15.000 familles et 45.000 enfants.

A la suite de la revalorisation appliquée à compter du 1er juillet 1988, les tarifs des prestations familiales en vigueur dans les départements d'outre-mer sont les suivants :

Sur la base de 25 allocations journalières :

Allocations familiales (par famille) :

- 1 enfant	104,50 F
- 2 enfants	396,50 F
- 3 enfants	763,25 F
- 4 enfants	1.221,75 F
- 5 enfants	1.409,25 F

Complément familial 422,66 F

Allocation d'éducation spéciale 559,00 F

- complément 1ère catégorie	1.260,75 F
- complément 2ème catégorie	420,25 F

Allocation de rentrée scolaire 340,04 F

Allocation de parent isolé 1.499,77 F

- pour chaque enfant à charge 499,59 F

Prime de protection à la maternité 237,00 F

Allocation de rentrée scolaire 340,04 F

Allocation de soutien familial

Total 344,75 F

Partiel 261,50 F

Pour quelques catégories professionnelles, l'extension du régime métropolitain des prestations sociales est subordonnée au paiement de cotisations nouvelles par les intéressés. Il s'agit des agriculteurs, des employeurs et des travailleurs indépendants. Le calendrier d'application de la loi de programme, établi par la commission d'évaluation, prévoit que des négociations seront engagées sur ce sujet en 1989 avec ces catégories.

Votre commission considère qu'un effort pédagogique doit être fait auprès de ces catégories a priori défavorables au paiement de toute nouvelle cotisation. Rappelons à ce propos le taux de

recouvrement très faible des cotisations obligatoires actuellement pour l'assurance-maladie et l'assurance-vieillesse.

3. Bilan financier

a) Evaluation du coût de la parité sociale globale

La commission nationale d'éducation précitée a procédé à une évaluation du coût global de l'instauration de la parité sociale. Les calculs ont été effectués pour chaque prestation ou groupe de prestations, pour aboutir à une évaluation du montant brut de la parité sociale globale pour l'exercice 1987.

En ce qui concerne les prestations familiales, le coût de la suppression du critère d'activité a été estimé entre 310 et 574 millions de francs, la valeur moyenne de 484,6 millions de francs ayant été retenue dans la totalisation finale. L'amplitude de la fourchette s'explique par la difficulté de déterminer précisément le nombre des bénéficiaires à venir, ceux-ci n'étant pas tous connus des services.

Pour les allocations familiales, la commission a retenu une estimation de 713 millions de francs fondée sur l'hypothèse du versement des prestations dans des conditions analogues à celles en usage en métropole.

Pour l'ensemble des prestations familiales, l'estimation du coût de la parité sociale globale s'établit à 1.533,5 millions de francs.

Pour l'assurance vieillesse, seules ont pu être chiffrées les extensions de l'allocation spéciale vieillesse et de la majoration prévue à l'article 814-2 du code de la sécurité sociale, à l'exclusion de l'application de l'assurance vieillesse des parents au foyer et de l'assurance vieillesse de la mère de famille. Le total des prestations vieillesse qui ont pu être évaluées s'établit à 289,4 millions de francs.

Pour l'assurance maladie, la commission a considéré que les tarifs de certains actes médicaux ou paramédicaux et de certains produits pharmaceutiques -plus élevés qu'en métropole- ne devaient pas être considérés comme des prestations servies de façon non analogue à la métropole et donc à déduire du coût de la parité sociale globale. En définitive, le coût de parité sociale globale pour l'assurance maladie s'établit à 5,5 millions de francs : 1 million de francs pour les prestations d'action sanitaire et sociale et 4,5 millions de francs pour les indemnités journalières.

Au titre de l'aide sociale, l'estimation faite sur la base de l'extension de huit allocations s'établit à 226,1 millions de francs.

Pour les assurés relevant du régime agricole, l'évaluation est de 16,4 millions de francs : 10 millions de francs pour l'assurance vieillesse, 2,5 millions de francs pour l'action sanitaire et sociale, 3,9 millions de francs pour l'assurance maternité des agricultrices.

Pour le logement, l'estimation faite dans des conditions précédemment rappelées s'établit à 3 millions de francs.

Le coût total brut de la parité sociale globale s'établit à 2,551 milliards de francs sur la base des données de 1987.

Pour calculer le **coût global net**, plusieurs déductions doivent être opérées, à savoir : les aides distribuées au titre du fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire, les prestations qui seraient dépourvues de justification dès lors qu'on applique la réglementation métropolitaine, les prélèvements supplémentaires (cotisations nouvelles, vignette sur l'alcool) résultant de l'alignement sur la métropole.

Dans ces conditions, les sommes suivantes ont été déduites :

	en millions de francs
- pour les prestations familiales	525,9
- pour l'assurance vieillesse	114,4
- pour l'assurance maladie	73,9
- pour l'aide sociale	0,7
- pour le régime agricole	12,7

soit au total 727 millions de francs de déductions.

Ceci conduit à évaluer le **coût net** de la parité sociale globale à **1,824 milliard de francs**.

b) Modalités de mise en oeuvre de la parité sociale globale

Rappelons que la loi de programme prévoit que "les sommes complémentaires destinées à atteindre la parité sociale globale pourront être soit versées sous forme individuelle, soit consacrées à des actions collectives d'intérêt social". En application de ce texte, la commission nationale d'évaluation a proposé que 600 millions de francs soient affectés à ces **actions collectives**, notamment en faveur de l'enfant, de la famille, du logement, de la santé, de la formation des jeunes et pour aider des personnes âgées.

En ce qui concerne les **mesures individuelles**, la commission nationale a proposé de donner une priorité aux prestations à caractère social ou familial, tout en évitant l'extension des prestations de caractère nataliste.

Pour les prestations familiales, la suppression du critère d'activité, précédemment évoqué, représente un coût de

200,2 millions de francs, dont 11,3 millions de francs pour l'allocation de rentrée scolaire.

Pour les allocations familiales, l'application du taux métropolitain pour les familles de deux et trois enfants -y compris le coût de la suppression de critère d'activité- implique une dépense de 300,1 millions de francs. Pour les familles ayant un enfant, le maintien des allocations familiales, au "taux DOM" en vigueur entraîne une dépense de 56,2 millions de francs en tenant compte de l'effet de la suppression du critère d'activité.

Le coût de l'extension des majorations liées à l'âge des enfants (de 10 à 15 ans) est évalué à 163,6 millions de francs.

La commission nationale d'évaluation a recommandé l'extension de l'allocation d'éducation spéciale, de l'allocation pour jeune enfant et de l'allocation parentale d'éducation, ce qui est en partie réalisé. En revanche, le taux de l'allocation de parent isolé ne sera pas aligné sur le taux métropolitain, afin de ne pas encourager les naissances illégitimes.

L'extension des prestations vieillesse est déjà largement réalisée ainsi qu'on l'a vu précédemment.

Pour l'assurance maladie, l'extension prévue à hauteur de 5,5 millions de francs vise les indemnités journalières pour 4,5 millions de francs et les prestations supplémentaires d'action sociale pour 1 million de francs.

En matière d'aide sociale, l'application de l'ensemble des prestations de l'aide sociale coûtera 226,8 millions de francs et l'extension de l'allocation compensatrice pour adulte handicapé coûtera 129,8 millions de francs.

L'alignement du régime social agricole dans les DOM sur celui appliqué en métropole implique une dépense de 16,4 millions de francs, ce qui pose un problème spécifique précédemment évoqué.

L'ajustement de l'aide au logement à caractère familial et de l'aide au logement à caractère social pour 3 millions de francs ne pose pas de problème particulier.

Globalement, le montant brut de l'ensemble des mesures individuelles s'établit à 1,751 milliard de francs et leur mise en oeuvre s'effectue selon un calendrier arrêté jusqu'à fin 1991 par la commission nationale d'évaluation.

Pour les **mesures collectives**, la commission nationale précitée a recommandé la création d'un fonds pour l'égalité sociale adaptée se substituant au fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire. Le nouveau fonds pourrait être géré par un comité tripartite, composé d'élus, de représentants de l'Etat et des familles, chargé de répartir les crédits entre les départements, selon le nombre de familles dans chaque département ; des comités tripartites départementaux, présidés par les préfets, déterminant des actions collectives locales entrant dans le cadre des orientations définies par le comité national.

Votre commission demande au gouvernement de préciser quelle suite il entend donner aux propositions de la commission nationale précitée.

B. VERS L'EGALITE SOCIALE

Votre commission n'a pu obtenir une définition précise de la notion d'égalité sociale pour les départements d'outre-mer. Le gouvernement indique seulement que la notion "d'égalité sociale" plus large que celle de "parité sociale globale" doit donc se substituer à celle-ci, après un examen approfondi des conditions économiques et sociales de sa réalisation.

C'est en application de ce principe que le **revenu minimum d'insertion** sera appliqué dès que les conseils généraux compétents se seront prononcés sur les modalités particulières d'application.

Il était prévu de fixer un montant du revenu minimum d'insertion (RMI) au regard du SMIC d'outre-mer tel que le rapport RMI/SMIC soit le même qu'en métropole, l'objectif étant d'éviter tout effet négatif sur les comportements de travail. Il est également prévu d'établir un lien entre le dispositif d'insertion et un effort d'amélioration du logement.

Dans le cas où le texte voté en première lecture par le Sénat pour le RMI ne serait pas retenu dans le texte définitivement adopté, les crédits non utilisés du fait de la différence éventuelle entre les montants du RMI servis respectivement en métropole et outre-mer, seraient affectés à des actions globales d'insertion.

La mise en place du système du revenu minimum d'insertion conduit à mener une réflexion approfondie sur les conditions actuelles du développement économique et social des départements d'outre-mer.

Constatant le flou de la notion d'égalité sociale que le gouvernement entend substituer à l'objectif de parité sociale globale, votre commission estime qu'il importe prioritairement de poursuivre la mise en oeuvre de la loi de programme de 1986 qui demeure en vigueur.

II. LA PERSISTANCE D'UN DESEQUILIBRE DU MARCHE DU TRAVAIL ET D'UNE FORTE DEMANDE SOCIALE

A. UN ACCROISSEMENT CONSTANT DU NOMBRE DES DEMANDEURS D'EMPLOI MALGRE DES MESURES DE SOUTIEN DE L'EMPLOI

1. Le poids du chômage

Un déséquilibre permanent caractérise le marché de l'emploi outre-mer. L'augmentation constante du nombre des demandeurs d'emploi, liée pour partie à une démographie plus dynamique qu'en métropole, est préoccupante, ainsi qu'on peut le constater sur les tableaux ci-après :

Evolution du nombre de demandeurs d'emploi outre-mer entre 1982 et 1988

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	TOTAL
Juin 1982	20 652	2 134	22 502	30 763	76 051
Juin 1988	28 776	3 573	29 311	56 368	118 028
Evolution en six ans en pourcentage	+ 39,34 %	+ 67,43 %	+ 30,26 %	+ 45,42 %	+ 55,20 %

Evolution des taux de chômage outre-mer et en métropole de 1982 à 1988

	population active 1982	Taux de chômage en pourcentage						
		Juin 1982	Juin 1983	Juin 1984	Juin 1985	Juin 1986	Juin 1987	Juin 1988
Guadeloupe	121 826	16,95	13,46	17,30	18,70	21,40	20,00	23,62
Guyane	31 183	6,84	8,78	9,02	11,90	14,00	12,21	11,46
Martinique	128 072	17,57	16,02	19,05	22,65	25,90	22,87	22,89
Réunion	172 828	17,80	19,90	21,46	25,90	28,20	30,48	32,62
St Pierre et Miquelon	2 380	4,45	6,70	7,80	10,46	11,60	11,09	19,50
Ensemble DOM	456 289	16,70	16,30	18,75	22,00	24,70	24,20	25,97
Métropole	23 525 120	7,94	7,98	9,13	9,50	9,63	11,10	10,50

REPARTITION DE LA POPULATION PAR CLASSES D'AGE
OUTRE-MER

Source : INSEE

Département, collectivité ou territoire	Guadeloupe	Martinique	Réunion	Guyane	Saint-Pierre et Miquelon	Mayotte	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie	Wallis et Futuna
Année de référence	1987 (1)	1987 (1)	1987 (1)	1987 (1)	1982	Août 1985	1983 (2)	1983 (2)	1983 (2)
Classes d'âge	0 à 9 : 60.499	0 à 9 : 51.549	0 à 9 : 119.657	0 à 14 : 28.481	0 à 14 : 1.628	0 à 19 : 40.520	0 à 19 : 88.827	0 à 19 : 68.373	0 à 14 : 5.681
	10 à 19 : 77.490	10 à 19 : 73.755	10 à 19 : 127.003	15 à 64 : 54.525	15 à 64 : 3.880	20 à 29 : 23.152	20 à 29 : 32.171	20 à 29 : 23.442	15 à 64 : 6.215
	20 à 24 : 36.304	20 à 24 : 38.945	20 à 24 : 66.706	+ 65 : 4.094	+ 65 : 529	60 + : 3.229	30 à 59 : 49.329	30 à 59 : 44.513	65 + : 512
	25 à 29 : 24.638	25 à 29 : 24.644	25 à 29 : 42.790				60 + : 8.400	60 + : 9.040	
	30 à 39 : 43.019	30 à 39 : 40.483	30 à 39 : 71.860						
	40 à 64 : 68.464	40 à 64 : 73.709	40 à 64 : 104.384						
	+ 65 : 25.913	+ 65 : 29.302	+ 65 : 27.671						

(1) Application à la population estimée au 1er janvier 1987 de la structure par âges de 1982.

(2) Estimation calculée selon l'hypothèse d'un solde migratoire nul. Groupes d'âges estimés en appliquant la structure par âges du recensement de la population 1983 à l'estimation de population 1986.

Pour la Nouvelle-Calédonie, les chiffres ne traduisent qu'imparfaitement la réalité, en raison des méthodes de recensement des demandeurs d'emploi et de divers freins culturels ou matériels à une démarche active de recherche d'emploi. Dans ces conditions, en mai 1988, le nombre de chômeurs inscrits était de 4.441 en Nouvelle-Calédonie ; ce chiffre de 4.441 se décompose comme suit par région :

- région Sud	2.367
dont Nouméa	2.002
- région Centre	1.483
- région Nord	380
- Iles	211

Pour la Polynésie, le seul chiffre connu concerne les Iles du vent où on a recensé en mars 1988, 3.330 demandeurs d'emploi, ce qui présente un taux de chômage de 2,3 %.

Les chiffres connus pour Mayotte sont les suivants :

- population active	22.594
- demandeurs d'emploi	1.753
- taux de chômage	7,7 %

2. Les mesures de soutien de l'emploi

En ce qui concerne les jeunes, l'assouplissement des conditions d'accès aux TUC (travaux d'utilité collective) a permis de doubler le nombre des bénéficiaires dans les départements d'outre-mer au cours du premier semestre de 1988.

Nombre de stages TUC outre-mer en 1987 et pendant le premier semestre 1988

Nombre de bénéficiaires	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	St-Pierre et Miquelon	TOTAUX
en 1987	3 386	2 842	505	3 595	44	10 372
1er semestre 1988	13 878	1 357	1 953	4 081	27	21 296

Dans les territoires, on note que l'application du programme des "jeunes stagiaires pour le développement" a été poursuivi en **Nouvelle-Calédonie**. Depuis le début du présent exercice, 2.700 stagiaires ont bénéficié du dispositif pour lequel 35 millions de francs avaient été dépensés au 1er août 1988. D'ici la fin de l'année, le recrutement de 2.000 stagiaires supplémentaires est prévu, grâce à un financement complémentaire de 25 millions de francs.

En **Polynésie**, 1988 a été marqué par la mise en oeuvre d'un système de TUC très proche du système en vigueur en métropole. Le nombre des bénéficiaires devrait atteindre 700 à 800 en 1988, pour des stages d'une durée moyenne de 6 mois, l'enveloppe financière étant de 5,5 millions de francs, provenant pour partie de la dotation des chantiers de développement. Ce type d'actions sera poursuivi en 1989.

Les difficultés particulières d'emploi des chômeurs adultes ont conduit à étendre le système dit des **chantiers de développement**, appliqué aujourd'hui dans les départements, collectivités et territoires d'outre-mer, à l'exception de Wallis et Futuna.

Rappelons qu'en 1987, dans les départements et collectivités territoriales d'outre-mer, un peu plus de 24 000 personnes avaient bénéficié d'un contrat dans le cadre de tels chantiers, le financement atteignant 91 millions de francs. En 1988, les crédits ont été reconduits, la Réunion a bénéficié d'une dotation exceptionnelle de deux millions de francs en raison de l'aggravation du chômage et une dotation supplémentaire de 500 000 francs a été affectée à Saint-Pierre-et-Miquelon, en raison des difficultés subies par les entreprises de pêche.

En Nouvelle-Calédonie, la procédure des chantiers de développement a procuré un emploi temporaire à 290 personnes en 1987 et à 268 personnes au cours du premier semestre de 1988, les dotations pour ces deux exercices étant respectivement de 7,2 et 8,2 millions de francs.

En Polynésie, la procédure des chantiers de développement -dotée à hauteur de 6,8 millions de francs en 1987 et 7 millions de francs en 1988- a fait place partiellement à celle des TUC, ainsi qu'on l'a vu précédemment. Aucune convention nouvelle n'a été conclue au cours du 1er semestre 1988.

Par ailleurs, on étudie actuellement les conditions de mise en place de chantiers de développement à Wallis et Futuna.

B. LA POLITIQUE DE FORMATION

Les actions de formation très diverses menées actuellement n'ont pas encore, à ce jour, apporté une solution adaptée aux besoins des Français d'outre-mer en ce domaine.

1. Les actions spécifiques

Entre dans cette catégorie **le service militaire adapté** qui permet de préparer à la vie active des jeunes de 18 à 20 ans, en situation d'échec scolaire. Cette procédure, propre à l'outre-mer, vise à donner à ces jeunes une formation officiellement reconnue, dispensée sur une période de dix mois. Ce système appliqué actuellement aux Antilles, en Guyane, à la Réunion et en Nouvelle-Calédonie sera étendu en 1989 à Mayotte et en Polynésie.

Un autre volet de cette politique est constitué par **les aides à l'embauche de jeunes de 16 à 25 ans**, en application de l'article 9 de la loi de programme précitée qui prévoyait, à titre transitoire, pour un an à compter du 1er février 1987, une exonération des cotisations patronales, cette exonération étant de 100 % pour les contrats de qualification, d'apprentissage, d'adaptation ou d'engagement maritime et pour les stages d'insertion à la vie professionnelle.

Depuis le 1er février 1988, le droit commun s'applique de nouveau outre-mer.

Conformément à la loi de programme l'aide à la mobilité entre l'outre-mer et la métropole a été encouragée via les actions de l'Agence Nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (A.N.T.) dont les moyens ont fortement progressé en 1988. Pour 1989, 10,3 millions de francs supplémentaires sont prévus pour cette agence.

Des conventions ont été conclues entre l'A.N.T. et les conseils régionaux de la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion aux termes desquelles, les jeunes âgés de plus de 18 ans qui suivent une formation qualifiante rémunérée en métropole perçoivent une allocation complémentaire ; des places de stage de formation sont recherchées et une contribution financière est attribuée pour acquitter les frais pédagogiques des formations hors A.F.P.A. (1).

En outre, grâce à des crédits issus du ministère du travail, le ministère chargé des départements et territoires d'outre-mer passe des conventions avec divers organismes de formation pour l'accueil de jeunes, issus d'un département d'outre-mer et à la recherche d'un premier emploi.

Le bilan des aides à l'embauche au titre des dispositions transitoires précitées et des actions entreprises par l'A.N.T. s'établit comme suit pour l'année 1987 et le 1er semestre 1988 en nombre de bénéficiaires de stage

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Totaux
1987	118	49	96	1 085	1 348
1er semestre 1988	126	134	118	438	816
Totaux	244	183	214	1 523	2 164

(1) A.F.P.A. : association pour la formation professionnelle des adultes

Par ailleurs, un service commun A.N.P.E.⁽¹⁾ A.N.T. contribue au placement des bénéficiaires de stages en métropole ou outre-mer ; mais force est de constater le très petit nombre des placements effectués dans ce cadre au regard de l'ampleur des problèmes de l'emploi outre-mer.

2. La formation professionnelle

Selon les textes en vigueur, les compétences en ce domaine appartiennent aux régions, l'Etat ayant seulement un rôle d'impulsion et d'accompagnement grâce aux crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Pour l'année 1987, on dispose aujourd'hui du bilan des actions de formation professionnelle menées outre-mer, compte tenu des dotations supplémentaires attribuées en application de la loi de programme. Les priorités suivantes ont été retenues par chacun des départements ou collectivités suivants :

- Guadeloupe :** - Développement de la formation professionnelle pour la pêche et la marine,
- Maîtrise de l'énergie,
- Rénovation de l'apprentissage.
- Martinique :** - Développement de la formation professionnelle dans le tourisme et l'hôtellerie.
- Réunion :** - Développement de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de la mobilité
- St-Pierre-et-Miquelon :** - Augmentation du nombre des stagiaires dans les formations autres que maritimes.
- Mayotte :** - Augmentation du nombre des stagiaires.

(1) A.N.P.E. : Agence Nationale pour l'Emploi

Pour l'exercice 1988, le bilan financier de la formation professionnelle s'établit comme suit (en millions de francs) ; le bilan physique n'a pas encore été établi :

Collectivité	Dotation avant ventilation	Ventilation des 50,5 MF	Dotation totale	% d'augmentation
Guadeloupe	53,971	12,834	66,805	23,77 %
Guyane	17,129	3,321	20,450	19,36 %
Martinique	71,706	13,941	85,647	19,44 %
Réunion	99,502	19,323	118,825	19,41 %
St-Pierre-et-Miquelon	0	0,071	0,071	-
Mayotte	1,500	1,010	2,510	67,33 %
Totaux	243,808	50,500	294,308	20,71 %

Un effort particulier vise la **Nouvelle-Calédonie**. Le projet de budget pour 1989 comporte 104,2 millions de francs, au lieu de 60 millions de francs afin de poursuivre les actions entreprises précédemment au titre du programme "jeunes stagiaires pour le développement". Conformément aux accords de Matignon et après le vote de la loi référendaire le 6 novembre dernier, sera engagée dès 1989 la formation de 400 cadres appelés à exercer, d'ici dix ans, des fonctions de responsabilité dans la vie économique et administrative du territoire. Dans cette enveloppe, un crédit de 15 millions de francs est prévu pour former les premiers cadres (40 à 50) en 1989.

Simultanément, la formation d'agents d'exécution sera poursuivie au plan local, un crédit de 9 millions de francs est prévu à cet effet.

Les actions engagées par ce territoire ont affecté prioritairement les secteurs suivants en 1988 : l'insertion professionnelle des demandeurs d'emplois, la formation agricole et pastorale, le secteur maritime, le secteur minier, l'artisanat, les petites et moyennes industries, le tourisme.

Enfin, en **Polynésie**, indépendamment des actions précédemment évoquées, le territoire, pour sa part, a développé les stages d'insertion à la vie professionnelle, la formation pour les métiers de l'hôtellerie, pour la plongée professionnelle, l'apprentissage, les actions de prévention, de conversion et de formation alternée.

Au terme de cette analyse, votre commission estime que la politique de formation doit faire l'objet d'un réexamen complet, en particulier dans les D.O.M., à l'occasion de l'application du revenu minimum d'insertion. La multiplicité des mesures et des procédures n'a pas jusqu'à maintenant permis de pallier la dégradation de la situation de l'emploi outre-mer, dont la démographie ne peut être tenue pour seule responsable.

C. LA DEMANDE SOCIALE

Malgré les efforts entrepris depuis quelques années, la demande sociale exprimée ou potentielle de l'outre-mer demeure forte, notamment en matière de logement et d'action sanitaire.

1. Le logement

Les problèmes du logement sont aigus outre-mer. Quantitativement le parc de logements est insuffisant, ce qui conduit à des densités excessives d'habitants par logement. Du point de vue qualitatif, la situation n'est pas meilleure : un tiers des logements sont insalubres, la moitié sont sous-équipés. Le problème est aggravé dans certains départements (Guyane, Réunion) et collectivité (Mayotte) du fait d'une forte croissance démographique.

Le niveau des salaires -inférieur à celui de métropole- et le taux de chômage très élevé contribuent également à accroître le volume de la demande de logement social.

Pour apporter une solution à ces problèmes, les crédits de la ligne budgétaire unique ont régulièrement augmenté au cours des dernières années, conformément aux dispositions de la loi de programme de 1986 qui prévoit un doublement en cinq ans.

Votre commission se félicite des effets positifs de la réforme du financement du logement social dans les départements d'outre-mer, opérée en 1986. Les nouvelles procédures ont permis, à masse financière identique, de réaliser 10 % de logements supplémentaires.

Malgré ces faits positifs, **l'habitat insalubre** demeure un problème persistant outre-mer. Selon l'annexe I de la loi de programme de 1986, le quart des crédits gérés par le comité interministériel des villes doit être affecté à des actions menées dans les départements et collectivités territoriales d'outre-mer. La part affectée à ces départements et collectivités, dans la dotation nationale, pour résorber l'habitat insalubre a été de 27 % en 1984, 24 % en 1985, 18,5 % en 1986, 15 % en 1987, 39,6 % en 1988. Ces actions permettent la suppression de 1 000 logements insalubres par an alors que le parc des logements insalubres est évalué à 100 000 dans les départements d'outre-mer et à Mayotte.

Les besoins annuels en logements aidés pour les 15 ans à venir sont évalués à 10 000. Il s'ensuit qu'un effort budgétaire soutenu est nécessaire en ce domaine. Pour 1989, le projet de loi de finances propose 900 millions de francs d'autorisations de programme et 464 millions de francs de crédits de paiement.

Le tableau ci-après précise la répartition géographique des crédits de la ligne budgétaire unique des aides au logement outre-mer (en autorisations de programme) :

(en millions de francs)

	1987	1988	Prévisions 1989
GUADELOUPE	194,5	203,0	206,5
MARTINIQUE	194,5	203,0	206,5
GUYANE	82,0	85,4	87,0
REUNION	300,6 ⁽¹⁾	313,0	320,0
ST-PIERRE ET- MIQUELON	5,6	5,6	5,0
MAYOTTE	45,0	50,0	55,0
POM-PCA ⁽²⁾	45,0	20,0	20,0
TOTAL	822,2	880,0	900,0

(1) Plus 25 MF suite au cyclone Clotilda, soit 325,6 MF

(2) POM PCA : Programme Outre-Mer du Plan Construction. La répartition de ces crédits entre département et collectivité territoriale se fait en cours d'année en fonction des opérations expérimentales proposées.

En matière de logement social, une évolution positive devrait être constatée en 1989 pour les territoires. En Nouvelle-Calédonie des aides à l'amélioration de l'habitat rural mélanésien sont prévues pour les ménages disposant de ressources inférieures au SMIG, en complément des actions financées par le fonds social de l'habitat. En Polynésie, un contrat est actuellement négocié entre l'Etat et le territoire afin de déterminer la participation de l'Etat au financement des besoins locaux de logement social.

2. L'action sanitaire

L'essentiel des actions de **prévention** ne relève pas de l'Etat. Dans les départements, la protection maternelle et infantile, les vaccinations, la lutte contre la tuberculose, les maladies vénériennes et la lèpre sont de la compétence du conseil général. Dans les territoires, l'ensemble des problèmes sanitaires relèvent de la compétence territoriale.

Cependant en Nouvelle-Calédonie, à l'issue de la mission d'experts actuellement en cours, les propositions d'actions de

prévention sanitaire qui seront retenues par les autorités du territoire, pourront bénéficier d'une aide de l'Etat. En outre, à titre de mesure d'urgence, le projet de budget pour 1989 prévoit un crédit de 10 millions de francs pour l'amélioration des dispensaires et pour un programme de formation des auxiliaires médicaux.

Dans le cadre des compétences dévolues par l'Etat en matière de prévention sanitaire -lutte contre les toxicomanies, prévention du SIDA- votre commission met l'accent sur la nécessité d'une vigoureuse politique d'information et d'éducation pour enrayer la progression de l'épidémie de SIDA, car les données épidémiologiques actuelles, bien que partielles, sont alarmantes.

Par ailleurs, il importe de veiller à la mise en place outre-mer des structures de soins qui seront bientôt nécessaires en raison du développement prévisible de cette maladie.

*

* *

Au terme de cette analyse, le projet de budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1989, apparaît comme une étape positive dans la mise en oeuvre de la politique de développement économique et sociale engagée depuis plusieurs années. Votre commission se félicite de l'effort particulier prévu en faveur de la Nouvelle-Calédonie.

Sous réserve des observations qui précèdent, votre commission émet un **avis favorable** à l'adoption du projet de budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1989, adopté par l'Assemblée nationale.