

N° 96

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000

AVIS PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

OUTRE-MER (aspects sociaux)

Par M. Philippe NOGRIX,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Delaneau, *président* ; Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Jean-Louis Lorrain, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Annick Bocandé, MM. Charles Descours, Alain Gournac, Roland Huguet, *secrétaires* ; Henri d'Attilio, François Autain, Jean-Yves Autexier, Paul Blanc, Claire-Lise Campion, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Claude Domeizel, Jacques Dominati, Michel Esneu, Alfred Foy, Serge Franchis, Francis Giraud, Alain Hethener, Claude Huriet, André Jourdain, Roger Lagorsse, Dominique Larifla, Henri Le Breton, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jacques Machet, Max Marest, Georges Mouly, Roland Muzeau, Lucien Neuwirth, Philippe Nogrix, Mme Nelly Olin, MM. Lylian Payet, André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vezinhet, Guy Vissac.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 33) (2000-2001)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS.....	4
I. L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE L'EMPLOI EST RÉEL, MAIS RESTE MAL ORIENTÉ	6
A. UNE SITUATION SOCIALE TOUJOURS AUSSI PRÉOCCUPANTE	6
1. <i>Le chômage se stabilise à un niveau très élevé</i>	6
a) Un marché du travail très déséquilibré	6
b) Le maintien de freins à l'entrée dans le monde professionnel	8
2. <i>L'exclusion continue à progresser</i>	8
a) La croissance soutenue du RMI.....	8
b) Les lacunes persistantes de l'insertion.....	9
B. UN PROJET DE BUDGET LARGEMENT INADAPTÉ	11
1. <i>L'effort budgétaire en faveur de l'emploi est significatif</i>	11
a) Des crédits en progression	11
b) Des mesures sans doute plus nombreuses.....	14
2. <i>La répartition des crédits est loin d'être optimale</i>	15
a) La priorité contestable accordée aux emplois-jeunes.....	15
b) Les propositions de votre commission	17
II. LE PROJET DE BUDGET NE PERMETTRA PAS D'APPORTER LE SOUTIEN NÉCESSAIRE AU LOGEMENT OUTRE-MER	20
A. LES RETARDS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT.....	20
1. <i>La crise de l'habitat est patente</i>	20
2. <i>La politique du logement tend désormais à favoriser les aides à la personne</i>	21
a) Les résultats en demi-teinte d'une politique de l'offre	21
b) Le coût croissant d'une politique de la demande	22
B. UNE POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN TROMPE L'ŒIL	23
1. <i>L'effort budgétaire n'est qu'apparent</i>	23
2. <i>La diminution de la créance de proratisation du RMI n'est pas intégralement compensée par une augmentation parallèle des crédits en faveur du logement</i>	24
a) Une diminution sensible des crédits budgétaires en faveur du logement	24
b) Une baisse de la créance de proratisation non compensée pour le logement.....	25
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	28
I. AUDITION DU MINISTRE	28
II. EXAMEN DE L'AVIS	34

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget de l'outre-mer pour 2001, en progression de 6,2 % à structure constante¹, atteindra 6,8 milliards de francs.

Evolution du budget de l'outre-mer

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution en %
Dépenses ordinaires (<i>titres III et IV</i>)	4.718	5.173	+ 9,7 %
Dépenses en capital (<i>titres V et VI</i>)	1.655	1.642	- 0,8 %
Total	6.373	6.815	+ 6,9 %
Total à structure constante	6.373	6.767	+ 6,2 %

Cette progression significative ne saurait surprendre dans la mesure où celle-ci se révèle être la simple traduction budgétaire de la loi d'orientation pour l'outre-mer que vient d'adopter le Parlement. Ainsi, sur les 393 millions de francs de crédits supplémentaires prévus pour 2001, 325 millions de francs correspondent aux dotations nécessaires à la mise en œuvre de la loi d'orientation.

¹ Les transferts de crédits en faveur du budget de l'outre-mer s'élèvent à 49 millions de francs en 2001.

Pour autant, une forte augmentation des crédits ne peut, à elle seule, suffire à justifier une appréciation favorable, car -notamment pour l'outre-mer- il ne s'agit pas de dépenser plus, mais de dépenser mieux.

Or, il est loin d'être évident que cette exigence soit effectivement respectée, s'agissant du volet social de ce budget.

Une telle observation n'est alors pas sans importance pour un budget qui tend, année après année, à se recentrer sur des crédits d'intervention sociale. Ainsi, pour 2001, ce seront les deux tiers des crédits qui relèveront du champ social (emploi, insertion, logement social).

I. L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE L'EMPLOI EST RÉEL, MAIS RESTE MAL ORIENTÉ

A. UNE SITUATION SOCIALE TOUJOURS AUSSI PRÉOCCUPANTE

1. Le chômage se stabilise à un niveau très élevé

a) Un marché du travail très déséquilibré

La situation de l'emploi s'est fortement dégradée dans les départements d'outre-mer (DOM) ces dernières années.

Evolution du chômage de 1995 à 1999 dans les DOM

Année (au 31 décembre)	Nombre de chômeurs ⁽¹⁾	Evolution par rapport à l'année précédente
1995	182.882	+ 1,9 %
1996	196.451	+ 7,4 %
1997	207.294	+ 5,5 %
1998	211.260	+ 1,9 %
1999	210.634	- 0,3 %

(1) Il s'agit des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) catégorie 1.

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Certes, la progression du chômage s'est d'abord ralentie, puis arrêtée. Il n'en reste pas moins que les DOM n'ont que peu bénéficié de la reprise de l'emploi.

Ainsi, entre septembre 1999 et septembre 2000, alors que le nombre de chômeurs diminuait de 15,9 % en métropole, il ne reculait que de 8,5 % dans les DOM.

Situation de l'emploi dans les DOM au 30 septembre 2000

Données observées	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total DOM	Métropole
Demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) ⁽¹⁾	50.863	45.318	12.795	92.254	201.230	2.270.200
Evolution mensuelle (%)	- 0,3 %	0,2 %	- 3,1 %	- 0,9 %	- 0,7 %	- 2,5 %
Evolution sur 12 mois (%)	- 7,8 %	- 11,0 %	- 4,5 %	- 3,7 %	- 8,5 %	- 5,9 %
Indicateur de chômage % ⁽²⁾	28,5 %	26,6 %	21,8 %	35,0 %	30,0 %	9,5 %
Dont nombre de jeunes de moins de 25 ans	7.091	5.679	1.873	21.075	35.718	365.600
Evolution sur 12 mois (%)	- 21,0 %	- 21,8 %	- 18,2 %	- 2,9 %	- 11,2 %	- 19,7 %
Jeunes de moins de 25 ans/DEFM (%)	13,9 %	12,5 %	14,6 %	22,8 %	17,7 %	16,1 %
Dont chômeurs de longue durée	26.360	26.343	4.231	41.109	97.043	780.500
Evolution sur 12 mois (%)	14,8 %	- 19,1 %	- 4,8 %	- 7,7 %	- 12,8 %	- 23,1 %
Chômeurs de longue durée/DEFM (%)	51,8 %	55,9 %	33,1 %	44,6 %	48,2 %	34,4 %

(1) Les statistiques DOM ne sont pas corrigées des variations saisonnières.

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

(2) DEFM/Population active estimée au 31/03/97 qui est à distinguer du taux de chômage au sens du BIT.

Dès lors, le taux de chômage reste situé à un niveau très élevé -de l'ordre de 30 % de la population active- alors qu'il n'est plus aujourd'hui que de 9,5 % en métropole.

Au-delà de ses handicaps structurels -étroitesse des marchés locaux, coût élevé du travail, faiblesse des qualifications-, l'emploi outre-mer reste très largement conditionné par les évolutions démographiques. C'est en grande partie le dynamisme de la démographie qui freine aujourd'hui le recul du chômage. En dépit de fortes créations d'emplois générées par les économies ultra-marines¹, celles-ci ne créent toujours pas suffisamment d'emplois pour absorber la forte progression de la population active.

Votre commission observe que les conséquences d'une telle situation sont graves pour l'outre-mer. Les jeunes sont souvent tentés par le départ. Selon les résultats du dernier recensement, un quart des jeunes de 19 à 29 ans ont quitté leur département d'origine entre 1990 et 1999.

¹ Les effectifs du secteur privé ont augmenté de 5 % en 1999.

b) Le maintien de freins à l'entrée dans le monde professionnel

Mais le chômage ne peut s'expliquer par les seules données démographiques.

Votre commission constate ainsi que les conditions d'insertion des jeunes sur le marché du travail restent très difficiles.

Elle observe notamment une **stagnation inquiétante sur une longue période des formations par alternance** qui apparaissent pourtant en adéquation tant avec les besoins des entreprises qu'avec les projets des jeunes dont la formation initiale reste souvent faible.

Les entrées en alternance sont aujourd'hui moins nombreuses qu'en 1994.

Flux annuels d'entrées en contrat par alternance

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Contrats d'apprentissage	4.474	4.511	4.888	4.603	4.179	4.469
Contrats de qualification	2.689	1.446	1.449	1.758	1.681	1.853
Contrats d'adaptation	210	118	41	47	54	73
Contrats d'orientation	279	74	19	121	380	587
Total	7.652	7.149	6.397	6.529	6.294	6.972

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Aussi votre commission ne peut que regretter que la loi d'orientation n'ait pas cherché à développer les formations par alternance.

2. L'exclusion continue à progresser

La très légère reprise de l'emploi ne permet cependant pas de limiter l'exclusion, compte tenu des carences des dispositifs d'insertion.

a) La croissance soutenue du RMI

Ainsi, le nombre d'allocataires du RMI continue à progresser à un rythme proche de 7 % par an alors qu'il tend désormais à diminuer en métropole. Au premier semestre 2000, le nombre d'allocataires du RMI a ainsi augmenté de 3,1 % alors qu'il diminuait de 1,4 % en métropole.

Nombre d'allocataires du RMI

	Décembre 1996	Décembre 1997	Progression 96/97	Décembre 1998	Progression 97/98	Décembre 1999	Progression 98/99	Juin 2000
Martinique	24.226	24.991	+ 3,2 %	26.563	+ 6,3 %	28.586	+ 7,6 %	28.977
Guadeloupe	23.892	24.278	+ 1,6 %	26.286	+ 8,3 %	28.178	+ 7,2 %	29.146
Guyane	7.674	7.910	+ 3,1 %	8.195	+ 3,6 %	8.605	+ 5 %	9.273
Réunion	50.876	54.126	+ 6,4 %	57.778	+ 6,7 %	61.807	+ 7 %	63.667
TOTAL DOM	106.668	111.305	+ 4,3 %	118.822	+ 6,8 %	127.176	+ 7 %	131.063

Source : CNAF

Cette progression continue du RMI fait que celui-ci a acquis un poids considérable, sans commune mesure avec la métropole, dans les sociétés ultramarines.

Dans les DOM, ce sont aujourd'hui 16,4 % de la population qui vivent pour partie du RMI contre 3,4 % en métropole.

Le RMI dans les DOM au 30 juin 2000

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Métropole
Nombre d'habitants	422.496	381.427	157.213	706.300	58.518.748
Taux d'allocataires du RMI	6,8 %	7,5 %	5,8 %	9 %	1,7 %
Nombre foyers au RMI	29.146	28.977	9.273	63.667	1.002.990

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

b) Les lacunes persistantes de l'insertion

Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'insertion se révèle souvent n'être qu'un voeu pieux.

Il reste en effet bien plus difficile de sortir du RMI dans les DOM qu'en métropole, comme en témoigne le tableau suivant :

Durée de présence dans le RMI

Bénéficiaires du RMI	depuis plus de 3 ans	depuis l'origine
Guadeloupe	44,7 %	9,4 %
Martinique	47,6 %	8,6 %
Guyane	49,7 %	5,0 %
Réunion	49,4 %	15,2 %
DOM	48,0 %	11,7 %
Métropole	42,6 %	4,2 %

Source : ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Ainsi, dans les DOM, ce sont près de 12 % des allocataires qui sont dans le dispositif depuis son origine, c'est-à-dire le premier semestre 1989, contre environ 4 % en métropole.

Les dispositifs d'insertion fonctionnent en effet mal outre-mer.

Le volet « insertion » du RMI dans les DOM

	1996	1997	1998	1999
Nombre d'allocataires du RMI	106.668	111.305	118.822	127.176
Nombre d'allocataires ayant bénéficié d'une mesure pour l'emploi	16.140	18.815	18.103	19.827
% d'allocataires ayant bénéficié d'une mesure pour l'emploi	15,1 %	16,9 %	15,2 %	15,6 %

Seuls 15 % environ des allocataires du RMI bénéficient chaque année d'une mesure d'insertion dans l'emploi. Et le plus souvent cette « insertion » n'est que transitoire et débouche à terme vers un retour au RMI.

Ces carences de la politique d'insertion tiennent sans doute pour partie aux problèmes statutaires des agences départementales d'insertion (ADI), qui n'ont pas manqué d'affecter leur fonctionnement depuis leur mise en place en 1994.

Votre commission ne peut dès lors qu'espérer que la récente réforme statutaire¹ des agences, qui les a transformées en établissements publics départementaux à caractère administratif, le Préfet étant commissaire du Gouvernement, mette enfin un terme à ces querelles institutionnelles et permette aux agences d'exercer leur mission avec une plus grande efficacité.

¹ Intervenue en application de l'ordonnance du 3 février 2000 et du décret du 28 juillet 2000.

B. UN PROJET DE BUDGET LARGEMENT INADAPTÉ

C'est donc à l'aune de ce contrat -importance du chômage, difficulté de l'insertion- qu'il importe d'apprécier les crédits pour l'emploi en 2001.

1. L'effort budgétaire en faveur de l'emploi est significatif

L'effort budgétaire consenti pour 2001 en faveur de l'emploi et de l'insertion est en forte progression, qu'il s'agisse du montant des crédits inscrits ou du nombre de mesures programmées.

a) Des crédits en progression

En 2001, les crédits du FEDOM devraient augmenter de 25 %.

Evolution des crédits du FEDOM

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution en %
CES - CEC - CRE	933	973	+ 4,3 %
CIA	186	189	+ 1,6 %
CAE	354	348	- 1,7 %
Prime à l'emploi	12	20	+ 66,6 %
Emplois-jeunes	615	829	+ 34,7 %
Projet initiatives-jeunes	-	100	ns
Congé solidarité	-	40	ns
Allocation de retour à l'activité	-	90	ns
Divers	1	51*	ns
Total	2.102	2.640	+ 25,6 %

* 50 millions de francs seront affectés aux ADI afin de compenser la diminution de la créance de proratisation du RMI.

Cette forte progression des crédits trouve principalement son origine dans deux mouvements bien distincts.

D'une part, l'application de la loi d'orientation¹ se traduira par l'inscription de 290 millions de francs de crédits supplémentaires.

¹ Votre rapporteur pour avis renvoie, pour ces mesures, à l'analyse qu'en a faite M. Jean-Louis Lorrain dans son avis au nom de votre commission sur le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer (avis n° 403, 1999-2000).

Il s'agit ici de financer les mesures suivantes :

- 100 millions de francs pour les 10.000 projets initiatives-jeunes,
- 90 millions de francs pour les 10.000 allocations de retour à l'activité,
- 10 millions de francs pour 1.200 primes à la création d'emplois,
- 40 millions de francs pour 3.000 départs en préretraite dans le cadre du congé solidarité,
- 50 millions de francs de subvention aux agences départementales d'insertion (ADI).

D'autre part, le projet de budget se caractérise par un **soutien massif apporté à la politique des emplois-jeunes**. Les crédits en faveur de ces contrats sont majorés de plus de 200 millions de francs, soit une hausse de près de 35 %. Au total, fin 2001, plus de 16.000 postes d'emplois-jeunes devraient avoir été créés.

Le FEDOM

La loi du 25 juillet 1994 a créé un fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon, appelé FEDOM. Géré directement par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, ce fonds est souple d'utilisation et adapté aux spécificités économiques et sociales des DOM.

La loi d'orientation a conforté le FEDOM dans sa mission et a prévu de nouveaux dispositifs.

Le comité directeur du FEDOM, composé de parlementaires des départements d'outre-mer, se prononce sur la répartition des crédits entre les différentes solutions d'insertion.

Le contrat d'accès à l'emploi (CAE)

Il est proposé aux demandeurs d'emploi de longue durée, aux bénéficiaires du RMI, aux travailleurs handicapés et aux jeunes en grande difficulté. L'employeur privé bénéficie pour chaque recrutement en contrat à durée indéterminée ou déterminée d'au moins douze mois, d'une prime modulable en fonction de l'ancienneté du chômage de 1.000 à 2.000 francs par mois et de l'exonération des charges sociales patronales. Ce type de contrat est réservé au secteur privé.

Le contrat d'insertion par l'activité (CIA)

Ce dispositif consiste à remettre en activité, par l'exécution de tâches d'utilité sociale, des bénéficiaires du RMI exclusivement, au moyen d'un véritable contrat de travail. Les titulaires de CIA ont un employeur unique, l'agence d'insertion, établissement public créé dans chaque département, qui les met par voie de convention à la disposition des collectivités et des associations. Comme pour les CES, l'activité est exercée à mi-temps. Elle est rémunérée sur la base du SMIC horaire.

Le contrat emploi-solidarité (CES) et le contrat emploi-consolidé (CEC)

Ces dispositifs sont les mêmes qu'en métropole. Il s'agit d'offrir à des publics en difficulté d'insertion un emploi à mi-temps, rémunéré au SMIC horaire, pour satisfaire, dans le secteur associatif ou auprès de collectivités, des besoins d'utilité collective.

Les primes à la création d'emplois

Elles sont attribuées sur agrément préfectoral aux entreprises dont l'activité est principalement orientée vers des débouchés commerciaux à l'extérieur des départements d'outre-mer et qui augmentent leurs effectifs. La loi d'orientation prévoit une modification de leur régime.

Le contrat de retour à l'emploi (CRE)

Ce dispositif a été mis en extinction. Les crédits inscrits pour 2001 ne serviront qu'à financer les contrats déjà existants.

Les emplois-jeunes

(voir ci-après)

Le projet initiative-jeune (PIJ)

C'est un dispositif qui tend, par une aide financière de l'Etat, à favoriser la réalisation du projet professionnel de jeunes de 18 ans à 30 ans et des bénéficiaires d'un emploi-jeune arrivant au terme de leur contrat qui :

- soit créent ou reprennent une entreprise ;
- soit poursuivent une formation professionnelle proposée par l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) ou par tout organisme agréé par l'Etat en dehors du DOM où est situé « le centre de leurs intérêts ».

Le congé solidarité

Afin de favoriser l'embauche de jeunes par la cessation d'activité de salariés âgés, le congé solidarité permet, sous certaines conditions, aux salariés de plus de 55 ans adhérant à une convention conclue entre l'Etat et l'employeur, de cesser par anticipation leur activité professionnelle en contrepartie de l'embauche d'un jeune de 30 ans maximum sous contrat à durée indéterminée par une entreprise dont la durée collective de travail est d'au plus 35 heures par semaine. Le salarié âgé bénéficie alors d'une allocation de congé-solidarité financée par l'Etat, les collectivités locales et l'entreprise, fixée en fonction de la durée de sa carrière et versée jusqu'à ce qu'il bénéficie d'une retraite à taux plein et au plus tard jusqu'à 65 ans.

L'allocation de retour à l'activité (ARA)

Pour favoriser le retour à l'emploi de certains bénéficiaires de minima sociaux (RMI, allocation de solidarité spécifique, allocation de veuvage, allocation de parent isolé), ceux-ci peuvent bénéficier, à leur demande, d'une allocation de retour à l'activité (ARA) pour leur réinsertion dans une activité professionnelle lorsqu'ils créeront ou reprendront une entreprise ou lorsqu'ils exerceront une activité au domicile de particuliers, dans une association ou en entreprise.

Il est à noter que le FEDOM peut également participer au **financement de « mesures de restructuration »** par redéploiement des crédits. Ainsi, en 1999, 3,9 millions de francs ont été consommés à ce titre, en accompagnement de divers plans sociaux.

b) Des mesures sans doute plus nombreuses

L'augmentation des crédits permettra alors de financer de nouvelles mesures d'insertion.

Nouvelles mesures d'insertion financées par le FEDOM

	LFI 2000	PLF 2001
CES	35.000	35.000
CEC	2.800	2.800
CIA	15.000	15.000
CAE	7.500	7.500
Primes	500	1.700
Emplois-jeunes	3.000	3.000
PIJ	-	10.000
Congé-solidarité	-	3.000
ARA	-	10.000
Total	63.800	88.000

Votre rapporteur pour avis tient toutefois à apporter trois précisions.

D'une part, les mesures effectivement réalisées en 2000 seront sans doute supérieures aux prévisions. Ainsi, en 1999, 71.236 mesures ont été effectivement réalisées sur les 60.000 initialement prévues. Un même décalage devrait se vérifier pour l'exercice 2000.

D'autre part, la programmation n'a aucun aspect impératif. Les crédits du FEDOM étant fongibles, ils peuvent être affectés au financement de n'importe quelle mesure.

Enfin, la programmation présentée par le Gouvernement n'évoque que les flux. Elle ne permet donc pas d'évaluer le nombre de personnes bénéficiaires, à un moment donné, des actions financées par le FEDOM.

Au total, cette « programmation » relève donc plus d'un souci d'affichage politique que des réalités de la gestion de la politique de l'emploi.

2. La répartition des crédits est loin d'être optimale

a) La priorité contestable accordée aux emplois-jeunes

Votre commission s'était interrogée l'année passée sur l'opportunité de développer à l'excès les emplois-jeunes outre-mer. Elle avait alors considéré que *« la priorité donnée aux emplois-jeunes est particulièrement inadaptée aux spécificités des DOM »*.

Elle fondait en effet son analyse sur un triple constat¹.

« Elle considère d'abord qu'elle déséquilibre l'ensemble de la politique de l'emploi dans ces départements, le coût budgétaire des emplois-jeunes rendant nécessaire une révision à la baisse ou une stagnation des autres dispositifs (...).

« De plus, votre commission s'interroge sur la capacité du dispositif à offrir une réelle formation aux jeunes, susceptible de leur permettre d'accéder à un emploi stable à l'issue de leur contrat.

« Enfin, votre commission observe que, dans les départements d'outre-mer, 42 % des salariés travaillent déjà dans le secteur public (...).

« Il n'est alors pas souhaitable de développer indéfiniment les emplois publics, alors que les gisements d'emplois existent dans le secteur marchand.

« Aussi, votre commission considère que la réponse durable au chômage ne passe pas par des mesures transitoires de traitement social ou par l'extension infinie du secteur public, mais par un effort de création d'emplois dans le secteur marchand avec le soutien de l'Etat ».

Force est de constater qu'elle n'a pas été entendue, le projet de budget pour 2001 affectant près du tiers des crédits du FEDOM au financement des emplois-jeunes.

¹ Avis n° 93, tome VII, 1999-2000.

Les spécificités du dispositif « emplois-jeunes » outre-mer

Le dispositif « nouveaux services - emplois-jeunes » créé par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 a été applicable dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon en même temps et dans les mêmes conditions qu'en métropole.

Ces emplois doivent répondre à des besoins émergents ou non satisfaits au moyen de la création d'activités d'utilité sociale, culturelle, sportive et de proximité. Les employeurs sont les collectivités locales, les établissements publics, les associations et les organismes chargés d'une mission de service public.

Le **financement** en est assuré par le FEDOM, en application du décret du 29 décembre 1997.

La **répartition par type d'employeurs** pour les embauches effectuées au 31 décembre 1999 est la suivante :

- les collectivités locales ont recruté à ce jour 30 % de l'effectif total,
- les associations représentent 56 % des emplois créés,
- les établissements publics représentent 10 % de cet effectif,
- les mutuelles, syndicats, comités d'entreprises et les personnes morales chargées de la gestion d'un service public représentent le solde, soit 4 %.

La part des collectivités locales est moins forte qu'en métropole où elle représente 35 % des emplois-jeunes créés. Il faut souligner cependant que les conseils généraux et régionaux, essentiellement en Martinique et à la Réunion, ont cofinancé de manière importante les emplois créés par les associations et les communes, même s'ils ne sont pas employeurs directs.

Les **tâches effectuées** concernent principalement les secteurs suivants (en pourcentage des emplois créés) :

- la famille, santé solidarité	16 %
- l'éducation	15 %
- le sport	13 %
- l'environnement	12 %
- la culture	10 %
- le logement	10 %

La part de l'outre-mer dans le nombre total d'emplois-jeunes créés au 31 décembre 1999 (hors éducation nationale et police nationale) s'élève à 6,4 % alors que les DOM ne représentent que 3,6 % de la population nationale de moins de 25 ans.

Par rapport à la moyenne du nombre d'emplois-jeunes créés par tranche de 1.000 habitants, les DOM atteignent un taux de 4,4 contre 1,8 en moyenne nationale.

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

Nombre de postes d'emplois-jeunes créés au 31 décembre 1999

	FEDOM	Education nationale	Police nationale	TOTAL GENERAL
Guadeloupe	856	568	34	1.458
Guyane	475	265	16	756
Martinique	2.296	487	27	2.810
Réunion	3.870	1.271	57	5.198
St-Pierre-et-Miquelon	20			20
TOTAL	7.517	2.591	134	10.242

Elle se permet donc de réaffirmer sa position cette année, au moment même où s'amplifient les inquiétudes au niveau national sur l'avenir de ce dispositif.

Il semble en effet qu'en outre-mer les emplois-jeunes, déjà considérablement sur-représentés, témoignent, presque à outrance, des limites du dispositif.

Si les emplois-jeunes peuvent avoir, de manière transitoire et pour un coût budgétaire élevé, des retombées positives, ils apparaissent en effet très mal adaptés au contexte spécifique de l'outre-mer. Leur pérennisation y apparaît d'ailleurs d'autant plus problématique que leur solvabilisation à venir est plus qu'incertaine compte tenu de la situation financière des collectivités locales dans les DOM.

Dès lors, il apparaît aujourd'hui plus urgent de préparer l'avenir des emplois-jeunes déjà en poste que de s'enfermer dans une dynamique qui pourrait devenir explosive.

b) Les propositions de votre commission

Les positions de votre commission en matière d'emploi sont connues. Elle considère ainsi qu'il importe de recentrer la politique de l'emploi vers la création d'emplois dans le secteur marchand et de favoriser la formation professionnelle des jeunes. Elle ne peut néanmoins s'empêcher de les rappeler tout en les actualisant et en constatant qu'elles ont été pour partie reprises par le Gouvernement.

Elle tient d'abord à se féliciter du nouveau dispositif d'exonération de charges sociales patronales prévu par la loi d'orientation, dispositif qu'elle appelait de ses vœux mais qu'elle aurait souhaité plus ambitieux, qu'il s'agisse du niveau d'exonération choisi, des secteurs visés ou du critère d'effectif retenu.

Elle souhaite surtout insister cette année sur trois points.

• Les contrats d'accès à l'emploi

D'une part, une relance des contrats d'accès à l'emploi apparaît aujourd'hui plus que jamais nécessaire, ne serait-ce que pour rééquilibrer le poids croissant des emplois-jeunes.

Il s'agit en effet des seuls contrats d'insertion spécifiques au secteur marchand et des seuls contrats suffisamment longs (19 mois en moyenne) pour permettre une insertion durable dans le monde professionnel.

Votre commission ne peut dès lors comprendre que le Gouvernement en restreigne les crédits. Elle le comprend d'autant moins que le « recentrage » de ces contrats opérés en 1999 visait à maîtriser un coût budgétaire unitaire qui apparaît aujourd'hui pourtant sans commune mesure avec celui d'un contrat emploi-jeune.

- **Les contrats en alternance**

D'autre part, il apparaît indispensable de renforcer les actions de formation professionnelle des jeunes et en premier lieu les formations par alternance.

Sur ce point, **vosre commission ne cache pas son inquiétude sur les conséquences de la suppression de la prime d'apprentissage dans les entreprises de plus de 20 salariés et de la prime des contrats de qualification que prévoit le projet de loi de finances.** Ces conséquences, qui sont déjà graves en métropole, seraient catastrophiques outre-mer.

Elle rappelle, en effet, que ces contrats, qui sont déjà quantitativement très insuffisants, constituent des instruments particulièrement efficaces d'insertion professionnelle des jeunes, notamment pour ceux dont le niveau de formation initiale est faible, comme c'est souvent le cas outre-mer.

Elle souhaite donc, si le Gouvernement persistait à vouloir supprimer ces primes -ce qu'elle ne souhaite pas-, qu'une telle mesure ne soit pas appliquée aux DOM où elle risquerait d'apporter un coût d'arrêt peut-être définitif aux contrats par alternance.

Elle rappelle en outre que le rapport Fragonard¹, sur lequel le Gouvernement s'est appuyé pour préparer la loi d'orientation, proposait à l'inverse *« d'augmenter sensiblement la prime d'aide à l'embauche d'apprentis (...) de manière à réduire, voire neutraliser le coût salarial de l'apprenti pendant les six premiers mois »* et estimait, s'agissant des contrats de qualification, que *« ce dispositif intéressant peut être développé pour atteindre 3.000 jeunes par an »* (contre moins de 2.000 aujourd'hui).

- **Les politiques d'intéressement**

Enfin, votre commission des Affaires sociales souhaite que le Gouvernement mène une politique plus active d'intéressement² des allocataires du RMI.

¹ « Les DOM : un pacte pour l'emploi », rapport au secrétaire d'Etat à l'outre-mer, juillet 1999.

² On rappellera que les politiques d'intéressement visent à inciter les bénéficiaires de certains minima sociaux à reprendre un emploi en bénéficiant, de manière transitoire, d'un cumul entre ce minimum et le revenu d'activité.

A l'heure actuelle, seuls 5 % des allocataires du RMI dans les DOM participent à une telle politique contre près de 14 % en métropole.

Certes, l'allocation de retour à l'emploi devrait permettre des améliorations. Mais votre commission regrette que le Gouvernement n'ait pas retenu la proposition du Sénat, plus volontariste, de la « convention de retour à l'emploi ».

La convention de retour à l'emploi

Un tel dispositif, qui vise à relancer l'insertion des titulaires du RMI de longue durée dans l'économie marchande, avait été proposé, au nom de votre commission des Affaires sociales, par notre collègue Jean-Louis Lorrain à l'occasion de l'examen du projet de loi d'orientation, mais avait été repoussé par le Gouvernement, puis par l'Assemblée nationale.

L'idée est de permettre aux personnes titulaires du RMI depuis plus d'un an d'accepter un contrat d'accès à l'emploi (CAE) à mi-temps et de bénéficier pendant sa durée du maintien de l'allocation du RMI qu'il touchait précédemment.

Un tel système permet d'inciter au retour dans le monde du travail -mais aussi à la régularisation de travail dissimulé- de personnes très éloignées de l'emploi qui ne souhaitent pas, dans un premier temps, un emploi à temps complet.

C'est un mécanisme de dynamisation des dépenses passives au titre du RMI. C'est pourquoi le dispositif est mis en œuvre dans le cadre d'une convention dite de revenu minimum d'activité, conclue entre le bénéficiaire, l'entreprise et l'ADI.

Ce dispositif s'inspire du dispositif « d'intéressement » proposé par votre commission en 1998, lors de l'examen de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Il est plus favorable que l'ARA ou que les mécanismes d'intéressement existants, qui fonctionnent mal dans les DOM.

II. LE PROJET DE BUDGET NE PERMETTRA PAS D'APPORTER LE SOUTIEN NÉCESSAIRE AU LOGEMENT OUTRE-MER

A. LES RETARDS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

1. La crise de l'habitat est patente

« La résorption d'un très important habitat précaire et insalubre, l'accroissement de la population, la formation de nombreux jeunes ménages et la croissance des villes rendent nécessaire la construction d'un grand nombre de logements »¹.

Plus de 15 ans après avoir été formulé, ce constat reste hélas d'actualité.

Le logement outre-mer se caractérise en effet à la fois par l'insuffisance du nombre de logements et la persistance d'un habitat insalubre, qui prend parfois la forme de véritables « bidonvilles ».

Le logement outre-mer

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	Total
Population 1999	421.632	381.467	157.274	705.072	131.320	1.796.765
Croissance 1990-1999	8,95 %	6,09 %	37,24 %	18,18 %	38,82 %	15,74 %
Nbre de logements ⁽¹⁾	178.984	155.853	54.191	238.314	35.594	662.936
Nbre de logements locatifs sociaux ⁽²⁾	20.943	19.818	7.771	39.661	10.459	88.193
Logements insalubres ⁽³⁾	14.500	11.000	8.000	10.000	15.000	58.500
Besoin en logements neufs sociaux par an	3.000	2.400	1.800	5.000	1.800	14.000

(1) Recensement INSEE 1999 pour les DOM et 1997 pour Mayotte, nombre de logements sociaux.

(2) Logements locatifs sociaux comptabilisés en janvier 1999 pour les DOM, 1997 pour Mayotte.

(3) Estimation. Les critères retenus ne sont pas toujours les mêmes d'un DOM à l'autre.

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

S'agissant de l'insuffisance du nombre de logements, votre commission observait l'an passé que les besoins annuels en logements sociaux neufs, estimés alors par le Gouvernement à 12.500, étaient significativement sous-évalués. Elle constate aujourd'hui que son analyse n'était pas infondée

¹ « Le logement dans les DOM », rapport au Premier ministre établi par M. Wilfrid Bertile, parlementaire en mission, La documentation française, 1984.

puisque le Gouvernement a réévalué ses estimations, les portant à 14.000 par an. Votre commission estime cependant que les besoins réels sont encore sans doute supérieurs à ce chiffre.

S'agissant de l'insalubrité, votre commission tient à souligner la situation particulière de Mayotte où elle concerne la moitié du parc total de logements, mais aussi celle de la Guyane où, comme l'a constaté la récente mission d'information de votre commission dans ce département, se reconstituent des bidonvilles aux alentours de Cayenne.

2. La politique du logement tend désormais à favoriser les aides à la personne

« Le problème du logement dans les DOM est d'une ampleur telle qu'il se pose nécessairement en termes de crédits publics à augmenter. Mais bien des normes, bien des réglementations doivent être revues dans le sens d'une plus grande efficacité économique et sociale »¹.

Dès 1984 étaient posés les jalons d'une réforme de la politique du logement qui se poursuit jusqu'à aujourd'hui.

a) Les résultats en demi-teinte d'une politique de l'offre

Celle-ci repose avant tout sur une **politique de l'offre**.

Pour répondre à l'ampleur et à la diversité des besoins, l'Etat a longtemps privilégié les aides à la pierre, regroupées sur une ligne budgétaire unique (LBU) du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, totalement fongible et laissant au niveau local des possibilités d'adaptation. Outre la construction neuve de logements sociaux, l'amélioration et l'accession, la LBU concourt également à la résorption de l'habitat insalubre.

La loi de programme du 31 décembre 1986 a, à cet égard, permis une augmentation sensible de la LBU.

Les résultats de cette politique de l'offre restent néanmoins en demi-teinte. Si elle a permis une augmentation sensible des constructions et réhabilitations de logements, celles-ci restent néanmoins encore inférieures aux besoins.

¹ Rapport au Premier ministre de 1984 précité.

Nombre de constructions en réhabilitations de logement

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ⁽¹⁾
Guadeloupe	2.671	2.898	2.765	2.406	3.037	4.020	4.630
Martinique	2.140	2.344	2.082	2.346	2.688	2.259	3.390
Guyane	865	815	875	1.119	1.170	1.091	1.460
Réunion	5.229	4.532	4.670	4.065	3.850	5.441	4.560
Mayotte	1.006	993	908	1.020	1.064	1.843	1.720
Total	11.911	11.582	11.300	10.956	11.809	14.654	15.760

(1) Prévision

Source : secrétariat d'Etat au logement

b) *Le coût croissant d'une politique de la demande*

Le second volet de cette politique est une **politique de soutien à la demande**.

Celle-ci a pris la forme d'une solvabilisation de la population par des aides au logement de plus en plus importantes.

Le nombre de bénéficiaires des aides au logement a augmenté de manière très rapide, ce qui ne manque pas de poser la question de la soutenabilité de cet effort financier.

L'aide au logement dans les DOM

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nombre d'allocataires	79.975	93.927	104.507	114.891	124.721	133.235
Montant des allocations (en millions de francs)	-	1.009	1.131	1.279	1.669	1.866

Source : secrétariat d'Etat au logement

Ainsi, en 1999, le nombre d'allocataires de l'aide au logement a augmenté de 6,8 % tandis qu'il baissait de 0,5 % en métropole.

De fait, les aides à la personne sont désormais plus importantes que les aides à la pierre.

Votre commission observe toutefois que l'effort financier conséquent en faveur du logement outre-mer tarde à se concrétiser sur le terrain.

Dans ces conditions, votre commission s'interroge sur les résultats de cette politique. Elle se demande notamment s'il ne serait pas souhaitable de réaffirmer aujourd'hui la priorité accordée à l'aide à la pierre.

A ce propos, elle regrette, sans pour autant remettre en cause l'effort important fourni en matière de politique du logement ces dernières années, que le logement ait été le « parent pauvre » de la loi d'orientation.

Celle-ci aurait en effet pu être l'occasion d'une programmation pluri-annuelle de la politique d'aide à la pierre, afin d'ancrer celle-ci dans la durée.

Or, le présent budget, par ses ambiguïtés, ne fait en définitive que confirmer l'utilité qu'aurait pu avoir une telle programmation pluri-annuelle.

B. UNE POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN TROMPE L'ŒIL

1. L'effort budgétaire n'est qu'apparent

Les crédits de la LBU augmenteront de 3,5 % en crédits de paiement.

Evolution de la LBU⁽¹⁾

(en millions de francs)

	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001
Crédits de paiement	463	569	897	918	950
Autorisations de programme	1.150	1.096	1.096	1.100	1.350

(1) Chapitre 65-01 avant répartition de la créance de proratisation du RMI

La programmation budgétaire devrait permettre la construction de 11.500 logements neufs, mais aussi la réhabilitation de 4.500 logements. Les programmes prévus pour 2001 devraient donc être du même ordre de grandeur que ceux réalisés en 2000.

2. La diminution de la créance de proratisation du RMI n'est pas intégralement compensée par une augmentation parallèle des crédits en faveur du logement

a) Une diminution sensible des crédits budgétaires en faveur du logement

L'année 2001 marquera la première étape de l'alignement en trois ans du RMI dans les DOM.

Cet alignement n'est pas sans conséquence pour la politique du logement car il se traduit par la diminution des crédits de la créance de proratisation du RMI¹.

Evolution de la créance de proratisation du RMI

(en millions de francs)

	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001
Créance de proratisation	815	862	652

Or la majeure partie de la créance (en 75 et 80 % du total selon les années) est affectée, après avis du comité directeur du FEDOM, au financement du logement social et vient alors majorer les crédits de la LBU.

Dès lors, les crédits budgétaires globaux en faveur du logement social dépassent donc largement ceux inscrits initialement dans le bleu budgétaire.

Evolution des dotations budgétaires en faveur du logement⁽¹⁾

(en millions de francs)

	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	Evolution 2000/2001
LBU ⁽²⁾	897	918	950	+ 3,5 %
Créance de proratisation ⁽³⁾	622	673	498	- 26 %
Total	1.519	1.591	1.448	- 9 %

(1) En crédits de paiement.

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

(2) Chapitre 65-01.

(3) Part logement.

¹ Cette créance, qui correspond à l'écart de 20 % entre le montant du RMI dans les DOM et celui de métropole, sert à financer les actions d'insertion des allocataires du RMI et le logement social par abondement des crédits budgétaires correspondants.

Au total, les crédits budgétaires prévus par le projet de budget pour 2001 en faveur du logement outre-mer diminueront de 9 %, l'Etat n'ayant pas majoré les crédits de la LBU à due concurrence de la diminution de la créance de proratisation du RMI.

b) Une baisse de la créance de proratisation non compensée pour le logement

Si la compensation par la LBU est effective en autorisations de programme (+ 250 millions), elle est très incomplète en crédits de paiement (+ 32 millions de francs).

Or, comme l'observe le secrétariat d'Etat au logement, la majoration des crédits de paiement aurait dû également atteindre 245 millions de francs.

« Il conviendra donc de prévoir des crédits budgétaires supplémentaires sur la LBU et la RHI.

« Dans une hypothèse de disparition progressive de la créance sur trois ans, ces crédits supplémentaires devraient être mis en place selon le schéma suivant :

« - 2001 : 244,5 millions de francs

« - 2002 : 489 millions de francs

« - 2003 : 733,5 millions de francs.

« Un montant égal de crédits de paiement sera nécessaire. »¹

Votre commission ne peut que regretter cette diminution sensible des moyens budgétaires affectés à la politique du logement au moment où le Gouvernement considère que *« le logement reste une priorité »²*. Elle considère que le Gouvernement choisit de bien curieuses façons pour exprimer ses priorités.

Votre commission déplore surtout que le Gouvernement n'ait pas respecté son engagement, formulé à plusieurs reprises, de compenser intégralement la diminution de la créance de proratisation.

Ainsi, elle rappelle que, lors de l'examen en première lecture par le Sénat du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer, M. Jean-Jack Queyranne, alors secrétaire d'Etat à l'outre-mer, avait déclaré que *« le Gouvernement n'entend pas réduire les crédits pour le logement et l'insertion qui résulteraient en inscriptions budgétaires du différentiel avec la métropole, c'est-à-dire quelque 860 millions de francs. Le Gouvernement les rétablira au titre des budgets ultérieurs »³*.

¹ Réponse adressée par le secrétariat d'Etat au logement au questionnaire budgétaire de M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis des crédits du logement social.

² Dossier de présentation du budget de l'outre-mer pour 2001.

³ Journal officiel, débats Sénat, séance du 13 juin 2000, p. 3890.

De même, M. Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a lors de l'examen à l'Assemblée nationale des crédits de l'outre-mer pour 2001, affirmé que « *la ligne budgétaire unique, plus la créance de proratisation, c'est plus 4 % en 2001. Cela va au-delà de la compensation de la baisse de la créance* »¹.

Il semble en effet que le Gouvernement développe désormais une nouvelle argumentation, plus technique, pour montrer que, si les crédits budgétaires diminuent, les crédits disponibles en faveur du logement sont eux en progression.

Ainsi, en gestion, les crédits disponibles ne diminueraient pas compte tenu des importants reports d'un exercice sur l'autre.

Votre commission juge néanmoins cette nouvelle argumentation un peu courte et guère convaincante.

Evolution des crédits disponibles⁽¹⁾ en faveur du logement

(en millions de francs)

	2000	2001	Evolution en %
Crédits budgétaires	1.591	1.448	- 9 %
Reports de l'exercice précédent	231	231 ⁽²⁾	-
Total	1.822	1.679	- 7,8 %

(1) Hors mouvements internes et annulations.

(2) Estimation fournie par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

Ce nouveau discours pourrait être pertinent si, en prenant en compte les reports de l'exercice 2000 vers 2001, il n'omettait de recenser également les reports de 1999 vers 2000.

Or, même en intégrant ces reports, les crédits disponibles diminueront.

En réalité, ce débat n'est pas sans importance car, au-delà du simple constat de la baisse des crédits disponibles, il souligne l'importance des crédits non consommés en faveur du logement.

Aussi, votre commission ne peut que souhaiter la résorption de ces crédits disponibles, sans cesse reportés, mais elle observe que, dans ce cas de figure, les crédits budgétaires de la LBU devraient alors augmenter de 489 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2002 pour compenser la diminution de la créance de proratisation.

¹ *Journal officiel, débats Assemblée nationale, séance du 15 novembre 2000, p. 8610.*

*

* *

En conclusion, votre commission observe que le projet de budget de l'outre-mer pour 2001 a le mérite de permettre la mise en œuvre rapide de la loi d'orientation, à condition toutefois que les décrets d'application soient publiés avec la célérité suffisante.

Elle considère en revanche qu'il reste, s'agissant de ses aspects sociaux, marqué par deux défauts majeurs :

- l'orientation inadaptée de l'effort budgétaire en matière d'emploi ;

- l'absence de compensation intégrale de la diminution de la créance de proratisation du RMI, qui fragilise la politique en faveur du logement.

Dans ces conditions, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'outre-mer pour 2001 (aspects sociaux).

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le jeudi 19 octobre 2000, sous la présidence de M. Jean Delaneau, président, la commission a procédé à l'audition de M. Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, sur les crédits consacrés à l'outre-mer (aspects sociaux) dans le projet de loi de finances pour 2001.

M. Jean Delaneau, président, a tenu à saluer M. Christian Paul, auditionné pour la première fois par la commission, ainsi que M. Philippe Nogrix, nouveau rapporteur de la commission sur les crédits de l'outre-mer.

M. Christian Paul a indiqué que le projet de budget de l'outre-mer pour 2001 était un bon budget, en augmentation de 6,9 %, pour atteindre 6,8 milliards de francs. Il a observé que cette progression constituait le troisième taux de progression des budgets ministériels, tous ministères confondus. Il a également souligné que l'effort budgétaire propre au secrétariat d'Etat était conforté par les budgets d'autres ministères, citant notamment le budget de l'emploi. Il a ensuite insisté sur l'importance du volet fiscal du projet de loi de finances concernant l'outre-mer, indiquant que celui-ci prévoyait la mise en place d'un nouveau dispositif d'aide fiscale à l'investissement devant se substituer à la loi « Pons ». A cet égard, il a estimé que cette nouvelle mesure serait à la fois plus juste et plus efficace, tout en étant neutre pour les finances publiques.

Abordant les principales priorités du budget de l'outre-mer, il a insisté sur les mesures de soutien à l'emploi et au développement économique. Il a ainsi indiqué que le chapitre budgétaire relatif au fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) augmenterait de 25 % pour s'élever à 2,6 milliards de francs. Il a observé que le FEDOM devrait représenter en 2001 près de 40 % du total des crédits du secrétariat d'Etat.

Il a rappelé que cette augmentation des crédits du FEDOM s'expliquait d'abord par la prise en compte des mesures nouvelles prévues par le projet de loi d'orientation sur l'outre-mer actuellement en cours d'examen par le Parlement, observant qu'une enveloppe de 290 millions de francs y était affectée. Il a précisé que cette enveloppe devrait permettre de financer 10.000 projets initiative-jeunes (PIJ), 3.000 départs en préretraite, 10.000 allocations de retour à l'activité (ARA) et 1.200 primes à la création d'emplois. Il a, en outre, indiqué que les crédits du

FEDOM seraient augmentés de 50 millions de francs, afin de compenser la baisse de la créance de proratisation consécutive à l'alignement progressif du revenu minimum d'insertion (RMI) et d'assurer le financement des agences départementales d'insertion (ADI).

Il a déclaré que ces mesures nouvelles s'ajouteraient aux 63.800 solutions d'insertion déjà prévues pour 2000 et que ce serait en définitive quelque 88.000 solutions individuelles qui seraient financées par le FEDOM en 2001.

***M. Christian Paul** a rappelé que l'ambition du Gouvernement était de faire baisser le niveau du chômage, en particulier chez les jeunes. Il a considéré que le mécanisme d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale prévu par le projet de loi d'orientation allait concerner 112.000 salariés, soit la moitié des effectifs du secteur privé outre-mer, et tous les travailleurs indépendants. Il a souligné le coût budgétaire de cette mesure, l'exonération se traduisant par une dépense de 3,5 milliards de francs inscrite sur le budget de l'emploi et de la solidarité.*

Il a également indiqué que le budget du secrétariat d'Etat consacrait d'importants moyens consacrés au service militaire adapté (SMA). Rappelant le rôle majeur du SMA dans l'insertion des jeunes -il a ainsi précisé qu'il y avait 5 candidatures pour un poste-, il a observé que le Gouvernement avait fait le choix d'accueillir, malgré une dépense accrue, un nombre de volontaires équivalent à celui des appelés et proposait, en conséquence, la création de 900 postes supplémentaires en 2001.

***M. Christian Paul** a ensuite rappelé que le logement constituait le deuxième poste de dépenses du budget, avec 950 millions de francs en crédits de paiement pour 2001, soit une hausse de 3,5 %. Il a déclaré que les engagements de l'Etat, en matière de logement, seraient maintenus et que la baisse du montant de la créance de proratisation, du fait du relèvement partiel du RMI dès 2001, serait compensée par un montant équivalent en autorisations de programme. Il a précisé que les crédits d'aide au logement permettraient de financer la réhabilitation ou la construction d'environ 16.500 logements et la résorption de l'habitat insalubre pour 2.300 familles.*

S'agissant de l'action sociale et culturelle, il a indiqué que celle-ci constituait un autre volet important de ce budget, les crédits lui étant consacrés augmentant de 23,5 % pour atteindre 230 millions de francs afin d'assurer notamment l'application des mesures prévues par le projet de loi d'orientation.

S'agissant des dépenses en capital, il a précisé que celles-ci progresseraient également dans le budget pour 2001, notamment du fait de la prise en compte de la part incombant à l'Etat dans le financement des contrats de plan 2000-2006. A cet égard, il a précisé que les montants de la subvention

attribuée au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) augmentaient de 15 % en crédits de paiement et que ceux de la subvention attribuée au fonds d'investissement et de développement économique et social (FIDES) progressaient de 1,4 % en crédits de paiement.

***M. Philippe Nogrix, rapporteur pour avis,** a considéré que le projet de budget de l'outre-mer prenait certes en compte les futures mesures nouvelles prévues par le projet de loi d'orientation, mais que l'effort budgétaire aurait pu être plus significatif si le Gouvernement avait suivi les propositions du Sénat en ce domaine. Il s'est inquiété néanmoins du faible taux de consommation des crédits.*

Soulignant l'insuffisance des qualifications, il s'est interrogé sur les principales actions en faveur de la formation professionnelle prévues en 2001 et sur les moyens de relancer les formations par alternance.

Observant que le projet de loi d'orientation prévoyait un alignement en trois ans du RMI et en sept ans de l'allocation de parent isolé (API), il a demandé des précisions sur le calendrier d'alignement et les implications budgétaires de ces mesures. A cet égard, il s'est interrogé sur la réalité de la compensation intégrale de la créance de proratisation et sur la prise en charge de l'augmentation des dépenses d'insertion des départements liée à l'alignement progressif du RMI.

Revenant sur la récente mission de la commission en Guyane, il a jugé la situation sanitaire de ce département préoccupante et s'est interrogé sur la politique de santé publique outre-mer et en particulier sur les conditions de mise en œuvre de la couverture maladie universelle (CMU) dans les départements d'outre-mer (DOM). Il a enfin demandé des précisions sur les conditions d'application de la réduction du temps de travail et des emplois-jeunes dans les DOM.

***M. Christian Paul** a estimé que l'effort budgétaire du Gouvernement en application du projet de loi d'orientation était, d'ores et déjà, considérable. S'agissant du taux effectif de consommation des crédits inscrits en loi de finances initiale, il a reconnu que des améliorations étaient possibles, notamment sur les crédits du titre IV relatif aux interventions publiques. Il a néanmoins observé que les crédits disponibles en fin d'année étaient très proches de l'objectif fixé par le contrat de gestion signé entre son prédécesseur et le ministère des finances et que les crédits étaient globalement bien consommés. A cet égard, il a indiqué que, pour 1999, alors que 60.000 solutions d'insertion étaient prévues par la loi de finances initiale, 71.000 actions avaient été effectivement réalisées.*

S'agissant de la formation professionnelle, il a rappelé que celle-ci relevait largement de la compétence propre des conseils régionaux. Il a toutefois indiqué que l'Etat y était très attentif et avait suivi, par exemple, avec la plus grande attention, les récents travaux de « l'université de la formation

professionnelle » qui s'était récemment tenue en Guyane et qui visait à étudier comment assurer l'adaptation du dispositif de formation professionnelle à l'outre-mer. Il a également souligné l'effort de l'Etat en la matière, insistant sur le maintien du SMA, sur le rôle de l'Agence nationale pour l'emploi à la formation des travailleurs d'outre-mer (ANT) qui permet, chaque année, à 5.000 jeunes de venir se former en métropole et sur le projet initiative-jeunes prévu par le projet de loi d'orientation. Il a reconnu que l'illettrisme était un problème majeur et constituait, à ce titre, une des priorités du contrat de plan.

S'agissant de l'alignement du RMI, il a indiqué que le calendrier exact de l'alignement du RMI serait défini à la fin de l'année. Toutefois, il a précisé que le budget pour 2001 prévoyait déjà un rattrapage d'un tiers et que le coût de l'alignement pouvait être évalué à 1 milliard de francs en année pleine. Il a observé que la baisse de la créance de proratisation était compensée à hauteur de 50 millions de francs par de nouveaux crédits de paiement en matière d'insertion et à hauteur de 250 millions de francs par de nouvelles autorisations de programme sur la ligne budgétaire unique (LBU). Il a reconnu qu'il y avait certes une diminution des crédits de paiement sur le logement par rapport à une compensation intégrale, mais il a considéré que cette diminution apparente était en fait compensée par l'existence de reports de crédits de paiement du budget pour 2000 vers le budget pour 2001. Il a en outre indiqué que 30 % des autorisations de programme étaient effectivement couvertes en crédits de paiement.

S'agissant des dépenses d'insertion des départements, il a indiqué que leur augmentation débuterait en 2002 et durerait trois ans pour un coût, en année pleine, de 160 millions de francs. Il a néanmoins estimé que les mesures prévues par le projet de loi d'orientation (mise en place de l'ARA, institution du revenu de solidarité) permettraient de compenser cette hausse et qu'au total, les départements devraient constater une légère diminution de leurs dépenses d'insertion.

S'agissant de l'alignement de l'API, il a déclaré que la revalorisation de l'allocation serait progressive pour un coût de 320 millions de francs, en année pleine, à partir de la septième année.

Revenant sur la politique de la santé, il a reconnu que l'état de santé des populations d'outre-mer restait précaire. Il a toutefois estimé que la mise en place de la CMU constituait un progrès. A cet égard, il a indiqué que 540.000 personnes (affiliées ou ayants droit) en étaient bénéficiaires, soit 30 % de la population des DOM. Il a également indiqué que la mise en place de la CMU s'était réalisée dans de bonnes conditions, grâce, notamment, à l'ouverture de nombreux points d'accueil et à la mobilisation du tissu associatif.

S'agissant de la réduction du temps de travail et des emplois-jeunes, il a déclaré que ces mesures avaient contribué à une diminution du nombre de

chômeurs de 11.000 personnes en un an. Il a indiqué que la réduction du temps de travail avait permis de créer ou de préserver 2.250 emplois et qu'il existait, à la fin 1999, 10.242 emplois-jeunes, recrutés pour les trois quarts par des associations ou des collectivités locales.

***M. Alain Gournac** a insisté sur la dégradation de l'état de santé de la population guyanaise, soulignant notamment les graves difficultés des centres de santé et le développement rapide de la toxicomanie. Il a jugé nécessaire d'adapter la politique de santé aux réalités ultra-marines. Il a enfin indiqué que les jeunes domiens, sous contrat emplois-jeunes, s'inquiétaient de leur avenir professionnel face aux incertitudes existantes pour la sortie du dispositif.*

***M. Lylian Payet** a considéré que ce budget n'était qu'un budget de transition destiné à assurer la mise en œuvre du projet de loi d'orientation. Regrettant que l'alignement du RMI ne soit pas immédiat, il a déclaré avoir cru comprendre que ce délai serait néanmoins inférieur aux trois années prévues par le projet de loi d'orientation. Il a estimé que ce budget restait néanmoins intéressant pour les Réunionnais.*

***M. Claude Domeizel** s'est interrogé sur les difficultés, notamment financières, rencontrées par les hôpitaux publics des DOM et sur les moyens d'y remédier.*

***M. Paul Vergès**, après avoir dressé un vaste panorama des difficultés économiques et sociales auxquelles sont aujourd'hui confrontés les DOM et souligné le rôle de la pression démographique, a insisté sur la nécessité de pérenniser les emplois créés dans le secteur privé par une baisse du coût du travail et de favoriser l'intégration des DOM dans leur environnement régional. Il a considéré qu'au regard de ces nécessités, le budget de l'outre-mer pour 2001 allait dans le bon sens.*

***M. Christian Paul** a reconnu les difficultés particulières rencontrées par la politique de santé dans les DOM. S'agissant des centres de santé, il a précisé qu'ils étaient repris en charge par l'Etat et rattachés à l'hôpital de Cayenne. S'agissant des hôpitaux guyanais, il a indiqué que le centre hospitalier de Cayenne avait fait l'objet d'un audit de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et bénéficiait de 35 millions de francs de budget supplémentaire et que le centre hospitalier de Saint-Laurent-du-Maroni faisait actuellement l'objet d'une mission d'évaluation qui serait suivie de mesures visant notamment à une meilleure coopération avec le Surinam. Il a considéré qu'en tout état de cause, il n'y avait pas d'abandon de ces hôpitaux et qu'à la politique hospitalière devait également s'ajouter un important effort de prévention.*

Il a indiqué qu'il veillerait à assurer une bonne application du projet de loi d'orientation, notamment en s'engageant à publier, dans les meilleurs délais,

les textes d'application et à travailler en étroite relation avec l'ensemble des partenaires concernés.

Il a enfin reconnu qu'il était nécessaire d'alléger le coût du travail dans la mesure où les DOM peuvent être très compétitifs dans certains secteurs.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le jeudi 23 novembre 2000, sous la **présidence de M. Louis Boyer, vice-président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Philippe Nogrix sur le projet de loi de finances pour 2001 (crédits consacrés à l'outre-mer)**.

M. Philippe Nogrix, rapporteur pour avis, a présenté les grandes lignes de son rapport pour avis (cf. exposé général du présent avis).

Rappelant le constat dressé par la récente mission d'information de la commission en Guyane, **M. Alain Gournac** a souligné les difficultés de la politique de l'emploi et la dégradation de la situation sanitaire des DOM. Il a alors estimé que ce budget aurait dû être l'occasion de donner un signal fort en matière d'emploi et de santé publique vers ces départements.

M. Michel Esneu a rappelé que le logement social constituait dans les DOM un élément central d'insertion et a déploré que le projet de budget soit très restrictif sur ce point. Il a également regretté que le projet de budget ne soit pas plus ambitieux en matière de formation professionnelle et d'insertion des jeunes.

M. Guy Fischer a déclaré ne pas partager les conclusions du rapporteur. Il a cependant considéré que le projet de loi d'orientation, même s'il comportait des éléments positifs comme l'alignement du RMI, ne serait sans doute pas suffisant pour résoudre l'ensemble des problèmes sociaux des DOM comme en témoignent notamment les récentes émeutes survenues à Cayenne.

M. Philippe Nogrix, rapporteur pour avis, a rappelé que la commission avait fait, lors de l'examen du projet de loi d'orientation, d'importantes propositions susceptibles de redynamiser les politiques de l'emploi et de l'insertion, mais qu'elles avaient été rejetées par le Gouvernement.

S'agissant de la santé, il a indiqué que les crédits budgétaires correspondants n'étaient pas inscrits au budget de l'outre-mer, mais à celui du ministère de l'emploi et de la solidarité. Il a estimé qu'il serait souhaitable que ces crédits soient transférés au budget de l'outre-mer.

S'agissant de l'insertion, il a rappelé que la commission était favorable à l'alignement du RMI, mais souhaitait également un renforcement des dispositifs d'insertion. A cet égard, il a jugé nécessaire de développer les politiques d'intéressement dans les DOM, car dans ces départements le retour à l'emploi des allocataires du RMI reste très difficile.

Il a enfin estimé que la spécificité de la situation sociale des DOM appelait des réponses, non seulement rapides mais encore spécifiques et a regretté que le projet de budget n'apporte pas ces réponses.

La commission a alors, sur proposition de son rapporteur pour avis, émis un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à l'outre-mer (aspects sociaux).