

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME X

DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE - MER

(aspects sociaux)

Par M. Roger LISE,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Serusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althape, José Balarello, Henri Bekour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Marc Boeuf, André Bohl, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chernoux, Jean-Paul Delevoye, François Deiga, Mme Michelle Demessine, MM. Jean Dumont, Leon Fatous, Jean Faure, Alfred Foy, Mme Jacqueline Frayssé-Cazalis, MM. Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Lowsy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Philippe Marina, Charles Metzinger, Mme Helene Missoffe, MM. Georges Mouly, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gerard Roujas, Bernard Seillier, Pierre Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

**Assemblée nationale (9e législ.) : 2331, 2945 (annexe n° 9), 2949 (tomes I et II) et 2950 (tome II).
Sénat : 55, 56 (annexe n° 6), et 58 (tomes XXII et XXIII).**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE CHOMAGE RESTE LE POINT NOIR DE LA SITUATION SOCIALE EN OUTRE-MER	8
A. Les principaux facteurs du chômage	8
1. Un fort dynamisme démographique	8
a) Une population jeune	9
b) Une forte augmentation	9
2. Une offre d'emplois insuffisante	10
a) L'évolution de la population active	10
b) La faible portée des actions en faveur du développement économique	11
B. Les effets limites des politiques de lutte contre le chômage	13
1. L'évolution des demandes d'emploi	13
2. Bilan de la politique de lutte contre le chômage en outre-mer	15
a) dans les départements d'outre-mer	15
b) dans les territoires d'outre-mer	16
II. L'AMELIORATION DE LA PROTECTION SOCIALE PALLIE LES INSUFFISANCES DES ECONOMIES LOCALES MAIS COMPORTE UN CERTAIN NOMBRE D'EFFETS PERVERS	19
A. Vers l'égalité des prestations	19
1. L'alignement des prestations familiales	20
2. Les problèmes en suspens	21
B. Bilan de la mise en oeuvre du RMI dans les DOM	23
1. L'évolution de la population des allocataires	24
a) Le nombre d'allocataires	24
b) Leurs caractéristiques	25
2. Les résultats décevants de l'insertion	27

	Pages
III. DES MOYENS ENCORE INSUFFISANTS EN FAVEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU LOGEMENT SOCIAL .	32
A. La formation professionnelle	32
1. L'indispensable modernisation de l'appareil de formation . . .	32
2. L'apprentissage	34
3. La mobilité vers la métropole	36
4. Le service militaire adapté	37
B. Le logement social	38
1. L'évolution des crédits	39
a) Les aides à la pierre	39
b) Les aides à la personne	40
2. Des difficultés persistantes	41
a) l'accès difficile des familles les plus démunies au logement social	41
b) Les retards dans la résorption de l'emploi insalubre	42
TRAVAUX DE LA COMMISSION	45
I. AUDITION DU MINISTRE	45
II. EXAMEN EN COMMISSION	50

Mesdames, Messieurs,

Les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer ne sont pas, loin s'en faut, les plus élevés de ceux qui sont soumis à l'avis de la commission des Affaires sociales. Ils s'élèvent à 2,336 milliards de francs, soit 0,17 % du budget de l'Etat.

Ils ne représentent eux-mêmes que 6,4 % de l'ensemble de l'effort financier consacré par l'Etat aux DOM-TOM qui fait l'objet de deux états récapitulatifs annexés chaque année au projet de loi de finances et qui s'élève à 36 milliards de francs. A cet égard, il convient de déplorer que le contenu du "jaune" récapitulant les dépenses en faveur des départements d'outre-mer pour 1993 ait été entaché d'un certain nombre d'erreurs concernant notamment les ministères de l'intérieur et de l'équipement, qui ont dû être rectifiées par la suite.

Votre commission souhaite qu'à l'avenir la publication de ces documents fasse l'objet d'une plus grande rigueur afin que le Parlement puisse disposer, comme il est en droit de l'exiger, d'instruments de contrôle fiables en temps utile.

Même s'il convient de relativiser l'impact du présent budget, son examen est l'occasion pour votre commission des Affaires sociales, comme chaque année, de dépasser le strict cadre budgétaire pour aborder plus généralement la situation sociale en outre-mer.

Concernant le budget des DOM-TOM pour 1993, certains aspects peuvent paraître, de prime abord, relativement positifs.

En premier lieu, d'un point de vue général, les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1993 progresseront de façon non négligeable puisqu'ils passeront de 2,198 milliards à 2,336 milliards de francs soit une augmentation de 6,3 %.

En second lieu, l'effort en faveur du développement économique des DOM-TOM est confirmé.

Les crédits de paiement du FIDOM (fonds d'investissement pour les départements et territoires d'outre-mer) destinés à concourir au développement économique et à l'aménagement du territoire des DOM et des deux collectivités territoriales de St-Pierre et Miquelon et de Mayotte augmenteront de 14 % par rapport à l'exercice 1992, pour s'établir à 394 millions de francs.

De même, les crédits de paiement du FIDES (le fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer) progressent de 18 % en 1993 et s'élèvent à 155 millions de francs.

La Nouvelle-Calédonie bénéficiera, pour sa part, d'une dotation de 307 millions en crédits de paiement et de 355 millions de francs en autorisation de programme dans le cadre de la procédure des contrats de développement résultant des Accords de Matignon, soit respectivement une augmentation de + 25 % et de + 7,6 %.

En troisième lieu, le domaine de la recherche enregistre également une progression importante de ses crédits, soit + 16 %. Elle devrait permettre une augmentation des moyens de fonctionnement bénéficiant à l'Institut français pour la recherche et la technologie polaires. La dotation de fonctionnement de la recherche polaire augmente de 9 % par rapport à la loi de finances initiale de 1992. La dotation d'investissement progresse, quant à elle, de 15 % en autorisations de programme et de 25 % en crédits de paiement, ce qui devrait permettre l'achèvement de la station du dôme Concorde en Antarctique.

Mais, à l'examen, ce budget comporte des aspects très critiquables.

Premièrement, si les crédits du FIDOM et du FIDES progressent, il faut noter que leurs sections territoriales, c'est-à-dire la partie des crédits qui sont versés aux budgets des collectivités locales concernées, diminueront de 1 % s'agissant du premier et de 20 % pour le second. Ceci est préoccupant car il s'agit de crédits dont la gestion est largement décentralisée donc plus proche des réalités.

Deuxièmement, les crédits de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer diminueront de 11 % passant de 95 millions en 1992 à 85 millions en 1993.

Cette baisse des crédits apparaît particulièrement inopportune au moment où l'ANT, après avoir entrepris une réforme

de ses structures, s'occupe de plus en plus de stagiaires. En 1992, l'ANT a formé 4 000 jeunes en provenance de ces DOM et plus de 2 500 résidant en métropole. En 1993, l'objectif est de former 4 500 nouveaux stagiaires. Certes, le ministre des DOM-TOM a annoncé, lors de son audition devant la commission des Affaires sociales, le 3 novembre dernier, 15 millions de francs supplémentaires mais, pour l'instant, ces derniers ne sont pas inscrits.

Troisièmement, d'un point de vue global, on peut constater que les autorisations de programmes diminuent, tant au niveau du titre V (c'est-à-dire les investissements exécutés par l'Etat) que du titre VI (c'est-à-dire les subventions d'investissement accordées par l'Etat), soit de 12 % dans le premier cas et de 4 % dans le second cas. Il faut souligner que, depuis quelques années, il y a un écart entre les crédits ouverts et les dépenses réelles qui sont souvent inférieures, d'où d'importantes annulations de crédits. Toutefois, si l'objectif est peut-être de mieux cerner les dépenses réelles, cela se traduit concrètement par une diminution des engagements de l'Etat, au moment même où les collectivités territoriales compétentes en matière de développement économique, de formation professionnelle et d'infrastructures, à savoir les régions, connaissent une situation de faillite financière.

*

Votre commission regrette donc ces différentes orientations qui la confortent dans sa décision de dénoncer la présentation par le Gouvernement d'un budget de l'Etat en "trompe-l'oeil", inadapté aux enjeux réels.

Par ailleurs, au-delà des crédits du ministère des DOM-TOM, trois aspects de la politique menée en outre-mer ont particulièrement retenu son attention en raison de leur importance pour nos compatriotes d'outre-mer et des insuffisances manifestes des actions engagées depuis cinq ans. Ils concernent, à titre principal, le chômage, la protection et l'insertion sociales ainsi que le logement.

I. LE CHOMAGE RESTE LE POINT NOIR DE LA SITUATION SOCIALE EN OUTRE-MER

Le chômage se maintient à un niveau véritablement dramatique dans les DOM-TOM et condamne de très nombreux jeunes à l'inactivité et à l'assistance, sources de frustrations et de désespoir.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur considère que ce problème doit être placé de la façon la plus urgente qu'il soit, au premier rang des préoccupations des pouvoirs publics.

A. LES PRINCIPAUX FACTEURS DU CHOMAGE

Comme l'a parfaitement souligné le rapport de la Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion, les économies d'outre-mer se sont déséquilibrées au fil des années, depuis l'après-guerre, non pas du fait d'une baisse d'activité économique -la croissance est toujours restée positive- mais plutôt en raison d'une augmentation des moyens mis en oeuvre pour assurer un rapprochement des conditions de vie de leurs habitants vis-à-vis des métropolitains.

Cette politique, qui a eu d'excellents résultats du point de vue sanitaire, a eu comme effet de réduire la mortalité infantile tout en augmentant l'espérance de vie. D'où une explosion démographique qui, malgré une économie relativement dynamique, a débouché sur un chômage endémique.

1. Un fort dynamisme démographique

La population de l'outre-mer ne représente qu'environ 3,5 % de la population nationale mais se caractérise par un fort dynamisme démographique.

a) Une population jeune

En effet, les moins de quarante ans représentent près des trois quarts de la population contre un peu plus de la moitié (56,5 %) en métropole.

Répartition de la population par classes d'âge dans les DOM (1) (en %)

Départements	0 à 19 ans	20 à 39 ans	40 à 59 ans	60 à 74 ans	75 ans et plus
Guadeloupe	35,9	33,8	18,6	8,3	3,4
Martinique	33	33,7	19,3	9,7	4,3
Réunion	39,9	34,2	17,2	6,5	2,1
Guyane	42,7	35,0	16,4	4,4	1,5
St Pierre et Miquelon	30	34,3	22,4	9	4,3

(1) au 31 décembre 1990

Répartition de la population par classes d'âge en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie (en %)

Territoires	0 à 19 ans	20 à 39 ans	40 à 59 ans	60 à 79 ans	80 ans et plus
Nelle Calédonie	43,9	31,1	18	6,2	0,7
Polynésie	46,8	32,6	15,5	4,7	0,4

Compte tenu de ce formidable potentiel de jeunes, la pression démographique continuera sans doute à s'accroître dans les prochaines années, les moins de 20 ans représentant en moyenne 40 % de la population, même si le nombre moyen de personnes par ménage diminue régulièrement, passant de 4,35 en 1974 à 3,56 en 1990.

b) Une forte augmentation

Le taux d'accroissement naturel, qui s'établit entre 3 et 40/00 en métropole, évolue entre 11 et 370/00 dans les DOM (à l'exception de Saint-Pierre et Miquelon).

De même, l'indice de fécondité reste encore élevé (2,6 en moyenne contre 1,8 en métropole), même si celui-ci s'est légèrement ralenti avec l'augmentation progressive du niveau de vie.

Conséquence directe des générations nombreuses nées à la fin des années cinquante et dans les années soixante, le nombre de jeunes adultes (entre 20 et 39 ans) représente avec près de 650 000

personnes, environ 35 % de la population de l'outre-mer, contre 30 % en métropole.

Cette augmentation s'est accélérée depuis 1982 avec notamment le ralentissement de l'émigration vers la métropole.

Une étude réalisée par l'INSEE à la suite du recensement de 1990 montre que, depuis 1982, 81 309 personnes nées dans les DOM-TOM se sont installées en métropole contre un peu moins de 110 000 entre 1975 et 1982, soit une baisse de 26 %. Cette diminution est intervenue après trente années d'augmentation interrompue.

A l'inverse, les retours se sont accrus, principalement chez les adultes âgés de 25 à 49 ans.

Il existe donc une forte pression démographique face à laquelle les ressources de l'économie, de l'appareil éducatif et du parc de logements, apparaissent très insuffisantes.

2. Une offre d'emplois insuffisante

Les économies d'outre-mer présentent un certain nombre de caractéristiques communes qui constituent autant d'obstacles à leur développement et à la création d'emplois.

a) L'évolution de la population active

On constate, en premier lieu, une hypertrophie du secteur tertiaire non marchand avec pour corollaire un secteur industriel limité.

Ces économies souffrent également de l'exiguité de leur marché intérieur qui dissuadent la mise en place d'activités de production industrielle soumises par ailleurs à la concurrence des produits importés de métropole.

Enfin, les échanges régionaux restent faibles, l'environnement géographique des DOM étant constitué de pays à très faible niveau de développement mais protégé par d'importants droits de douane vis-à-vis des produits de la CEE (et donc des DOM). Les échanges commerciaux avec la métropole en sont consolidés, renforçant le phénomène de dépendance.

Entre les deux derniers recensements de 1982 et de 1990, la population active dans les DOM a ainsi évolué :

EMPLOIS	1982	1990	Variation en valeur absolue	Variation en %
Primaire	43 957	31 956	- 12 001	- 27,3 %
Secondaire	36 780	49 800	+ 13 020	+ 35,4 %
Tertiaire	166 831	221 657	+ 54 826	+ 32,9 %
TOTAL	329 448	410 423	+ 80 975	+ 24,6 %

L'agriculture a perdu 12 000 emplois sur la période, soit environ 1 500 emplois par an.

Ces pertes ont été compensées par les créations d'emplois dans le secondaire (industrie + BTP), qui se sont élevées à près de 13 000 de 1982 à 1990.

L'essentiel des créations d'emplois est dû au secteur tertiaire, qui a procuré plus de 54 800 emplois supplémentaires. Mais ce dernier apparaît aujourd'hui largement saturé et n'offre plus les mêmes débouchés sinon à travers des formules plus précaires comme les contrats emploi-formation.

Le développement économique des départements et territoires d'outre-mer appelle donc des moyens renforcés et adaptés.

b) La faible portée des actions réduites en faveur du développement économique

Pour 1993, l'effort budgétaire consenti pour le développement économique progresse de façon non négligeable mais non sans appeler certaines critiques.

S'agissant du FIDOM (le Fonds d'investissement des DOM) qui est destiné à concourir au développement économique et à l'aménagement du territoire des DOM et des collectivités territoriales de St Pierre et Miquelon et de Mayotte, les crédits de paiement augmentent de 15 % par rapport à l'exercice 1992 pour s'établir à 393 millions de francs. Par ailleurs, le FIDOM bénéficiera de 405 millions de francs d'autorisations de programme. Un quart de cette dotation est consacré au financement des contrats de plan. Les crédits restants doivent notamment servir à la construction d'établissements scolaires du second degré, aux travaux pour la nouvelle piste aéroportuaire de St Pierre et Miquelon, à la consolidation de l'industrie sucrière à la Réunion, aux programmes d'adduction et

d'assainissement des eaux, à certains équipements sportifs ou encore à l'attribution de primes d'équipement et d'emploi.

Mais on constate que les sections décentralisées du FIDOM enregistrent une réduction de 1,8 %, passant de 163 millions de francs à 141 millions de francs. Ceci est préoccupant car il s'agit de crédits dont la gestion est largement décentralisée, donc plus proche des réalités.

Les crédits du FIDES (Fonds d'investissement pour le développement économique et social des TOM) progresseront de 18 % en 1993 pour s'élever à 155 millions de francs.

Ces crédits seront respectivement consacrés :

- en Polynésie, au logement social (40 millions de francs). En outre, le fonds d'aménagement et de développement des îles sera abondé pour la réalisation d'équipements publics ;

- à Wallis et Futuna, au développement de programmes d'équipements

- en Nouvelle-Calédonie, au programme d'acquisition de terres par l'ADRAF, l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (18 millions de francs).

- les terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ainsi que les îles françaises de l'Océan indien bénéficieront de nouveaux moyens pour l'entretien et le développement des équipements existants. Ainsi, l'Institut français pour la recherche et la technologie polaires. L'exposition Paul-Emile Victor créée le 13 janvier 1992 bénéficiera de 38 millions en autorisations de programme et de 32,5 millions en crédits de paiement.

Mais la dotation de la section territoriale ne représentera que 20 millions de francs, soit une diminution de 20 %, alors que ces derniers doivent permettre d'assurer le financement des opérations décidées par les collectivités territoriales. Cette réduction là encore n'est pas cohérente et appelle les plus vives critiques.

*

Votre commission considère ces crédits encore insuffisants par rapport aux besoins. S'ils contribuent à l'amélioration générale des infrastructures, leur faiblesse ne peut réellement constituer un moteur pour les économies d'outre-mer.

Par ailleurs, elle regrette que, lors de son audition, le ministre n'ait pu dresser un bilan des mesures de défiscalisation adoptées l'an dernier. Celui-ci a seulement fait état de l'agrément de 70 projets représentant 1,255 milliard d'investissement et de l'existence de 50 dossiers en cours d'examen.

B. LES EFFETS LIMITES DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE

Les départements et territoires d'outre-mer connaissent des taux de chômage très préoccupants.

Face à cette situation, les actions menées en faveur de l'emploi enregistrent des résultats limités, sans proportion avec l'ampleur de ce défi.

1. L'évolution des demandes d'emploi

Dans les départements d'outre-mer, les taux de chômage quoique fort élevés révèlent sur les deux dernières années une évolution contrastée.

Selon les statistiques de chômeurs répertoriés par l'ANPE en fin de chaque année, la situation est la suivante :

	1990		1991		1992 (1er semestre)	
	DEFM (1)	%	DEFM	%	DEFM	%
Guadeloupe	29 358	17 %	34 347	19,8 %	36 727	19,6 %
Martinique	26 762	16,2 %	29 967	18,9 %	35 678	17,9 %
Guyane	4 358	8,9 %	4 664	8,8 %	6 398	10,1 %
Réunion	53 785	23 %	59 270	23,8 %	61 743	26,6 %

(1) nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois

On constate donc qu'à l'exception de la Guyane, les DOM enregistrent des taux de chômage représentant entre le double et le triple du niveau métropolitain.

Il convient de relever, par ailleurs, l'aggravation sensible du nombre de chômeurs en Guyane et à la Réunion entre 1991 et

1992, liée à la pénurie d'offres d'emploi face à l'évolution démographique que connaissent ces départements.

Le chômage dans les DOM touche particulièrement les jeunes. Leur taux de chômage se situe à un niveau nettement supérieur à celui de la métropole (20,4 %), même si une tendance à la baisse a pu être constatée depuis deux ans (33,3 % en 1990 ; 30,8 % en 1991 ; 25,8 % en juin 1992).

Jeunes de moins de 25 ans	1990	1991	1992 (1er semestre)
Guadeloupe	34,1 %	33,1 %	28,4 %
Martinique	35,6 %	29,7 %	24,2 %
Guyane	27,1 %	23,1 %	19,3 %
Réunion	32,3 %	30,6 %	25,9 %

Autre fait préoccupant, les chômeurs de longue durée progressent fortement dans les départements des Antilles-Guyane, seul le département de la Réunion enregistre un léger fléchissement.

Chômeurs de longue durée	1990	1991	1992 (1er semestre)
Guadeloupe	38,2 %	38,2 %	40,9 %
Martinique	37,2 %	39,7 %	42,5 %
Guyane	18,6 %	24,1 %	26,0 %
Réunion	38,5 %	33,5 %	32,5 %

Dans les territoires d'outre-mer, l'évolution du nombre et les caractéristiques des chômeurs sont tout aussi inquiétants.

En *Nouvelle-Calédonie*, le taux de chômage s'établit en 1991 à 15,9 % soit environ 5 800 personnes. Ce taux traduit une détérioration rapide puisqu'il correspond à une progression du nombre de chômeurs de 21 % en deux ans. Elle semble en partie liée à l'implantation récente des délégations provinciales de l'Agence pour l'emploi ainsi qu'à la mise en place des missions locales et du programme "développement social des quartiers" à Nouméa. De plus, il faut souligner que 3 500 jeunes se présentent chaque année sur le marché local de l'emploi.

A *Wallis et Futuna*, les données disponibles font état d'un nombre élevé de chômeurs (1 198 pour 1 808 actifs occupés en 1990) mais ne prennent pas en compte le fait qu'une fraction importante de

cette population exerce des activités productives vivrières ou traditionnelles (pêche, agriculture, artisanat).

Pour la *Polynésie française*, on ne dispose pas de données statistiques récentes. Toutefois, on sait que le chômage touche essentiellement les jeunes qui représentent environ les trois-quarts des demandeurs d'emploi.

Or, face à cette situation très déprimée, les mesures en faveur de l'insertion professionnelle enregistrent des résultats décevants.

2. Bilan de la politique de lutte contre le chômage en outre-mer

a) Dans les départements d'outre-mer

Dans les départements d'outre-mer, parmi les mesures destinées à la réinsertion et à la promotion de l'emploi, on constate la prédominance des contrats emploi-solidarité et des contrats de retour à l'emploi.

La principale critique formulée à l'égard de ces mesures concerne l'absence d'une véritable formation dispensée aux bénéficiaires. Ces mesures n'ont donc pas suffisamment contribué à l'insertion professionnelle des intéressés et à la création d'emplois.

La prolongation d'une année des contrats dans les DOM, qui avait été décidée en 1991 à la suite des événements à la Réunion, a également montré que la réinsertion des bénéficiaires posait notamment des problèmes très difficiles, les intéressés ayant commencé à croire en une éventuelle embauche par la collectivité qui les employait.

Votre commission estime qu'il conviendrait de développer davantage le contenu de ces contrats afin de faire bénéficier leurs titulaires d'une formation adaptée à leurs besoins.

De plus, certaines propositions contenues dans le rapport de la commission nationale d'évaluation du RMI pourraient être prises en compte comme l'articulation entre les CES et des conventions de promotion de l'emploi ou l'idée de faire bénéficier les associations créatrices d'emplois d'un redéploiement des allocations RMI ainsi économisées.

S'agissant des jeunes chômeurs, elle note un fort taux d'utilisation des mesures spécifiques à cette catégorie (SIVP, stages de 16-25 ans, contrats d'apprentissage, exo-jeunes) notamment à la Réunion (14 000 bénéficiaires contre 10 000 pour l'ensemble de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane en 1991). Toutefois le nombre de contrats signés avoisine seulement 6 000.

b) Dans les territoires d'outre-mer

Dans les territoires d'outre-mer, l'accent est mis sur l'insertion des jeunes à travers divers dispositifs financés principalement sur leurs crédits propres.

Malgré un dynamisme certain, les résultats restent limités.

En *Nouvelle-Calédonie*, outre le dispositif Jeunes stagiaires pour le développement, géré par l'Etat, qui concerne 4 000 à 5 000 stagiaires par an, le territoire a mis en place deux actions destinées aux jeunes de moins de 26 ans à la recherche de leur premier emploi :

- les contrats d'insertion professionnelle, pour les jeunes diplômés, comprenant une formation de 200 à 400 heures pour favoriser leur insertion dans le monde du travail. Chaque mois, environ 20 personnes sont concernées par la mesure ;

- les stages d'initiation à la vie professionnelle, pour les jeunes éprouvant des difficultés d'orientation professionnelle, durant au maximum trois mois et dont la finalité est de découvrir la vie en entreprise. La mesure concerne environ 5 personnes par mois.

La loi référendaire de novembre 1988, a modifié le partage de compétences en matière de formation professionnelle entre le territoire et les provinces, celles-ci prenant désormais à leur charge certaines actions. La province Sud a, ainsi adopté en mars 1991, une réglementation sur l'insertion des jeunes, en complément des dispositifs pour le territoire :

- les stages d'initiation aux métiers, ouverts aux jeunes de 16 à 20 ans, d'une durée de 2 à 6 semaines ;

- les stages d'insertion sociale et professionnelle pour les jeunes de 16 à 25 ans, en alternance et d'une durée de 792 heures ;

- le programme d'aide à l'insertion professionnelle et sociale, proposant aux jeunes de 16 à 18 ans en fin de scolarité, un stage d'application pratique en entreprise d'une durée de 6 mois.

La *Polynésie française* a mis en place, sur ses propres crédits, trois mesures d'insertion professionnelle pour les jeunes :

- les stages d'orientation et d'insertion professionnelle des jeunes, pour ceux âgés de 16 à 22 ans, démunis de diplômes qualifiants ;

- les contrats d'adaptation à l'emploi, s'adressant aux diplômés de l'enseignement technique, âgés de 16 à 26 ans, à la recherche d'un premier emploi ;

- les chantiers d'utilité publique, assimilables aux T.U.C., mais ouverts pour une période ne pouvant excéder trois mois, renouvelables une fois.

L'Etat finance le dispositif des chantiers de développement local (13 MF en 1992) avec une participation financière de 10 % du territoire.

Enfin, à *Mayotte* ainsi qu'à *Wallis et Futuna*, il faut noter le rôle des chantiers de développement local qui ont concerné au total près de mille personnes en 1991.

*

Au total, les départements et territoires d'outre-mer n'ont pas connu, ces dernières années, de réelles améliorations de leur situation de l'emploi.

Pour autant, il ne faut pas mésestimer le dynamisme des économies d'outre-mer. La création nette d'emplois des huit dernières années s'élève à 78 000 postes, ce qui représente un taux annuel de 2,7 %, à comparer à un taux de 0,5 % en métropole.

Mais il faut noter que 10 % des emplois restent occupés par des personnes nées en métropole, en raison de la moindre qualification des autochtones qui leur donne une plus faible possibilité d'accès aux emplois supérieurs.

D'où le souhait de votre commission qu'un effort exceptionnel soit enfin consenti en faveur de l'emploi et de la

formation en outre-mer. Celui-ci devrait se tradire par l'adoption de mesures tenant compte des spécificités de l'outre-mer. A cet égard, votre rapporteur déplore qu'un amendement déposé à son initiative au Sénat, sur le projet de loi relatif à l'emploi, au développement du travail et à l'assurance-chômage, visant à faire bénéficier les collectivités publiques de l'abattement de 30 % des charges sociales patronales dont bénéficieront les entreprises employant des personnes à temps partiel, ait été rejeté par le Gouvernement, sans considération pour la situation particulière du chômage dans les DOM.

II. L'AMELIORATION DE LA PROTECTION SOCIALE PALLIE LES INSUFFISANCES DES ECONOMIES LOCALES MAIS COMPORTE UN CERTAIN NOMBRE D'EFFETS PERVERS

La loi de programme de 1986 pour l'outre-mer avait prévu la réalisation en cinq ans de la parité sociale globale entre les départements d'outre-mer et la métropole.

Ce principe est défini par l'article 12 de la loi de programme : "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."

De fait, la protection sociale est l'un des domaines qui a le plus progressé ces cinq dernières années pour les ressortissants d'outre-mer.

Si le bilan de cette évolution vers une pleine citoyenneté au sein de la République apparaît plutôt positif, il convient de ne pas en négliger les zones d'ombre ni sous-estimer certains effets pervers.

Il faut noter d'ailleurs que nos compatriotes des territoires d'outre-mer ne bénéficient pas de la même conception de la citoyenneté, leur régime de sécurité sociale relevant de la compétence des territoires.

A. VERS L'EGALITE DES PRESTATIONS

Il convient de rappeler que les régimes d'assurance vieillesse et d'assurance maladie sont identiques en métropole et dans les DOM. Les dernières disparités ont été résorbées en 1991 sauf en ce qui concerne les professions libérales et le régime agricole, malgré les engagements répétés du Gouvernement.

L'alignement soulève, pour ces activités, quelques difficultés car il implique la mise en place de cotisations supplémentaires dont on peut craindre qu'elles ne seront pas recouvrées de manière satisfaisante si elles sont trop élevées. Même si la prudence et la concertation s'imposent, il serait souhaitable que le Gouvernement précise ses intentions et les actions qu'il compte mener à court terme.

Quant aux prestations familiales, elles font encore l'objet de différences même si le titre II de la loi n° 91-738 du 31 juillet 1991 portant diverses mesures d'ordre social a prévu l'alignement du régime des allocations familiales des départements d'outre-mer sur celui de la métropole d'ici le 1er janvier 1995.

1. L'alignement des prestations familiales

Une première étape est intervenue au 1er juillet 1991. Depuis, les montants des allocations familiales, de leurs majorations pour âge comme ceux des prestations familiales versées dans les DOM, sont exprimés en pourcentage de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) comme en métropole.

Toutefois, il convient de souligner que certaines prestations spécifiques aux DOM comme l'allocation au premier enfant, ainsi que les majorations pour âge, ont été maintenues à la demande des sénateurs des DOM et sur l'initiative de votre rapporteur.

L'alignement se réalise donc progressivement. Ainsi, dès 1991, l'écart entre le montant des allocations dans les DOM et celles versées en métropole a été réduit d'un quart. Au 1er janvier 1992, cette différence a été encore réduite de 12,5 % puis au 1er juillet 1992 de 20 %.

Au total, en un an et demi, l'écart a été diminué de 57,5 %. Ceci a représenté une dépense supplémentaire de 575 millions de francs pour la Caisse nationale des allocations familiales.

Il convient de souligner que, globalement, le coût de l'alignement complet des allocations familiales a été évalué à 1 milliard de francs.

*

Votre commission considère que l'achèvement rapide de l'alignement reste un objectif souhaitable. D'une part, il correspond à un engagement de l'Etat français repris dans la "Lettre à tous les

Français" du Président François Mitterrand même si le Gouvernement n'a pas suivi les conclusions du rapport Ripert qui prévoyait l'égalité de prestations dès 1993. D'autre part, il a permis d'arrêter la progression du nombre de bénéficiaires du RMI, voire dans certains cas d'amorcer une légère décroissance des effectifs.

Elle se félicite donc que, tout dernièrement, lors de son séjour à la Réunion, M. Le Penec ait annoncé le rattrapage complet dès 1993.

2. Les problèmes en suspens

Cette année, votre commission souhaite attirer l'attention sur deux problèmes particuliers compte tenu des risques d'effets pervers qu'ils comportent.

Premièrement, votre commission émet les plus vives réserves quant à une prochaine suppression du FASSO, le fonds d'action sanitaire et social obligatoire.

Alors que ce fonds a été institué en 1963 pour porter l'effort global en faveur des familles domiennes au même niveau que celui de la métropole, l'évolution de ses crédits a subi progressivement un décrochement tel qu'en 1990 ils représentaient plus que le quart des dotations qui auraient dû lui être attribuées.

Par ailleurs, conformément aux recommandations du rapport Ripert, la loi du 31 juillet 1991 a prévu la disparition de ce fonds géré jusqu'ici par le représentant de l'Etat et son remplacement, à partir du 1er juillet 1993, par une prestation spécifique de restauration scolaire gérée sur la base de conventions passées entre les caisses d'allocations familiales et les communes.

Cette suppression vise à faire passer progressivement la participation des familles de 7 à 25 % du prix du repas parallèlement au processus d'alignement des allocations familiales. Le Gouvernement considère, en effet, que l'augmentation de celles-ci doit permettre aux familles de contribuer davantage au prix des repas en cantines scolaires.

Si, en 1990 et 1991, la dotation a été globalement maintenue, pour 1992 son montant a été fixé à 370,4 millions de francs, soit une baisse de 30 millions de francs.

Votre commission a déjà souligné, l'an passé, les risques de cette politique. Face à l'accroissement de leurs charges, on peut craindre qu'un certain nombre de familles retirent leurs

enfants des cantines, ce qui pourrait impliquer des licenciements du personnel, une réduction des débouchés pour le secteur agro-alimentaire local et des risques pour la santé de certains enfants pour lesquels la cantine fournit encore trop souvent le seul repas chaud de la journée, voire le seul repas.

Il faut également souligner que, d'ores et déjà, les communes sont confrontées à de graves difficultés car elles ne disposent pas de moyens suffisants pour assurer le renouvellement du matériel et de l'équipement des cantines et sont, de plus, amenées à prendre en charge une partie croissante du coût de fonctionnement des cantines pour éviter d'accroître exagérément la participation des parents les plus démunis.

Votre commission se félicite donc que le Gouvernement, dans un premier temps, ait retenu ses recommandations relatives à l'étalement souhaitable de l'augmentation de la participation des familles ainsi qu'à la nécessité de mesures d'accompagnement pour préparer l'éducation des familles et responsabiliser les parents.

Le ministre des DOM-TOM a bien voulu indiquer à la CNAF qu'il poursuit actuellement sa réflexion sur la mise en place de la nouvelle prestation avec les CAF des DOM, en liaison avec les ministres concernés. Une campagne d'information en direction des communes, des établissements scolaires et des familles est également en cours à l'initiative des préfets.

En tout état de cause, votre commission souhaite que la réforme du FASSO soit réalisée dans les meilleures conditions possibles, au regard notamment de l'équilibre alimentaire des enfants et de la prise en compte de la situation des plus défavorisés et, en particulier, des allocataires du RMI.

Votre rapporteur est favorable, quant à lui, à l'organisation d'un référendum local pour recueillir l'opinion des personnes concernées sur ce sujet.

Deuxièmement, votre commission souhaite appeler l'attention sur les risques liés à l'alignement du SMIC en outre-mer sur le niveau métropolitain.

Ce rattrapage a été entrepris depuis le 1er juillet 1990. Le différentiel est passé de 22 % à la Réunion et 18 % aux Antilles, Guyane, à 13 % actuellement. Ainsi, par exemple, le SMIC réunionnais a augmenté de 27 % entre le 1er mars 1990 et le 1er juillet 1992, le différentiel avec les SMIC des autres DOM ayant été ainsi résorbé.

Or, il est à craindre que cet alignement, en alourdissant les charges des entreprises, en particulier celles qui sont à la limite de la rentabilité, n'aggrave le chômage dans les départements concernés.

En tout état de cause, votre commission souhaite que cette politique du Gouvernement tienne compte de l'évolution des gains de productivité constatés en outre-mer et que sa mise en place se fasse parallèlement à une réactivation de la politique conventionnelle. Elle se félicite, par exemple, qu'à la Réunion un accord dans le bâtiment et les travaux publics ait pu intervenir sur la grille des salaires à la suite du dernier relèvement du SMIC.

Elle suggère également un renforcement du dispositif de formation des salariés des entreprises, notamment à travers une participation au surcroît de charges liées à de telles actions

Enfin, en l'absence d'étude d'impact disponible, elle encourage le ministère à demander à l'INSEE d'y consacrer ses travaux, afin de mieux cerner les effets de cette mesure sur les économies concernées.

B. BILAN DE LA MISE EN OEUVRE DU RMI DANS LES DOM

Le revenu minimum d'insertion, introduit dans les DOM selon des modalités particulières fixées par un décret du 20 janvier 1989, a eu sur ces départements un impact considérable.

On notera que, par rapport à la métropole, le RMI en outre-mer présente trois différences essentielles :

- l'allocation versée dans les DOM est de 20 % inférieure. Cet écart prend en compte leur niveau de développement économique et social et a été déterminé en se référant au niveau du SMIC des DOM par rapport à celui de la métropole :

- une participation financière de l'Etat, appelée "créance de proratisation", s'ajoute aux crédits d'insertion du département. Elle représente la différence entre le montant des allocations qui seraient versées aux bénéficiaires s'ils travaillaient en métropole et celles qui sont effectivement servies en outre-mer ;

- le régime des agriculteurs est moins favorable : leur accès au RMI n'est pas lié à un revenu cadastral comme en métropole mais à une superficie plafond, qui est de 3 hectares pondérés.

L'application du RMI dans les DOM a eu un impact massif révélant l'ampleur du retard économique et l'existence d'importantes poches de pauvreté en outre-mer.

Pourtant, malgré les moyens financiers mis en oeuvre, les résultats, en particulier en matière d'insertion, restent en-deça des espérances que l'adoption de la loi sur le RMI a soulevées.

1. L'évolution de la population des allocataires

a) Le nombre d'allocataires

La montée en charge du nombre d'allocataires semble s'achever dans les DOM.

Il est passé de 101 500 bénéficiaires en décembre 1991 à environ 100 000 actuellement.

Toutefois, compte tenu du nombre de personnes à la charge de chaque allocataire, on évalue à 18 % la proportion de personnes vivant des ressources du RMI (soit 264 000 personnes) dans les DOM, contre 1,7 %, correspondant à environ 925 000 personnes, en métropole. Un allocataire du RMI sur six réside dans un département d'outre-mer et une personne sur six dans ces départements est couverte par le RMI.

En dépit de la proratisation du RMI, l'allocation moyenne est donc proche dans les DOM de celle versée en métropole (1 600 francs par mois contre 1 800 francs en métropole).

Les causes de cette situation exceptionnelle résident, d'une part dans le moindre développement économique des DOM et, d'autre part, dans la différence de prestations sociales servies dans les DOM. En effet, le RMI étant une allocation différentielle, dans les DOM où les personnes et les familles avec enfants prédominent, le niveau plus faible des prestations familiales a une incidence directe sur le nombre d'allocataires.

Le léger fléchissement du nombre d'allocataires est d'ailleurs lié à la revalorisation très importante des allocations familiales depuis juillet 1991. Le différentiel a en effet été réduit de 57,5 % pendant cette période !

b) Leurs caractéristiques

La Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion qui a remis son rapport en avril 1992 a mis en évidence un certain nombre de spécificités des bénéficiaires du RMI dans les DOM.

La première différence avec la métropole, c'est une proportion nettement plus faible d'hommes isolés bénéficiaires du RMI : 10 points de moins qu'en métropole pour l'ensemble des DOM.

Deuxièmement, la proportion de personnes sans enfant est plus faible qu'en métropole alors qu'au contraire les familles les plus nombreuses sont nettement plus fréquentes. Le nombre de personnes couvertes est en moyenne de 2,7 alors qu'il est de 1,9 en métropole.

Troisièmement, la proportion de jeunes de moins de 25 ans est nettement plus forte qu'en métropole, notamment à la Réunion. Il s'agit essentiellement de couples avec un ou deux enfants.

S'agissant du niveau de formation, les seules données disponibles proviennent d'enquêtes réalisées à la Réunion, révélant que 45 % seulement des personnes interrogées savent lire couramment.

Cependant, chacun des départements présente une physionomie particulière.

La Réunion vient largement en tête des départements pour le nombre de bénéficiaires avec, au 30 juin 1992, 48 313 allocataires. On estime que la population totale ainsi couverte, avec les conjoints et les enfants, est de l'ordre de 120 à 135 000 personnes, soit le quart de la population de l'île !

Toutefois, ce nombre est actuellement en diminution car, un an plus tôt, au 30 juin 1991, on dénombrait près de 53 000 allocataires. Cette évolution est directement liée à la majoration des prestations familiales intervenues en janvier et juillet 1992.

Il reste que la Réunion détient le record du nombre d'allocataires et que les caractéristiques de cette population sont très préoccupantes :

- la moitié des allocataires ont moins de 30 ans ;**
- les personnes isolées sans enfant représentent 41 % de cette population ;**

- 83 % d'entre eux ont un niveau de formation au plus égal au certificat d'études primaires ;

- 75 % sont chômeurs ou inactifs, sans expérience professionnelle.

A la Guadeloupe, le nombre d'allocataires est, au 1er juin 1992, de 22 163, soit une population totale couverte de l'ordre de 53 000 personnes.

Alors que le nombre de bénéficiaires avait doublé en 1990, passant en une année de 9 673 à 18 308 allocataires, l'effectif est resté quasiment stable entre juin 1991 (23 133 bénéficiaires) et juin 1992 (22 163 bénéficiaires).

Dans ce département, la répartition par sexe révèle une forte majorité de femmes (66 %) parmi les bénéficiaires, les personnes isolées avec enfants représentant près de 40 % des allocataires.

De même, en Martinique, après une augmentation très rapide en 1990 de plus de 50 %, on assiste, depuis 1991, à une stabilisation des effectifs qui, au 31 décembre de la même année, s'établit à 24 065 bénéficiaires. La population totale couverte s'élève à environ 44 000 personnes.

Les femmes sont également majoritaires, soit 59 % des bénéficiaires, les femmes seules avec enfant représentant près de 40 % des allocataires.

En Guyane, la progression du nombre de bénéficiaires continue de façon sensible. En 1990, cette population avait doublé pour atteindre 3 230 allocataires. Entre juin 1991 et juin 1992, on est passé de 3 534 à 4 555 bénéficiaires. La population totale couverte serait ainsi de 13 000 personnes. Là encore, les femmes restent majoritaires puisqu'elles représentent 64 % des allocataires.

Dans ce département, la proportion des étrangers allocataires est de l'ordre de 50 %.

*

Votre commission considère néanmoins qu'il convient de relativiser la portée de la stabilisation des effectifs de Rmistes en outre-mer.

Premièrement, celle-ci est liée essentiellement au rattrapage du niveau des allocations familiales et non à une amélioration de la situation économique des départements concernés.

Deuxièmement, au plan financier, le RMI représente dans les DOM une dépense publique considérable, environ 3 milliards de francs chaque année. Ce montant est supérieur au budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer ! On constate donc que le RMI a accru la dépendance financière des DOM vis-à-vis de la métropole.

Troisièmement, il faut souligner que la loi du 29 juillet 1992 qui a prorogé le dispositif du RMI a prévu la gratuité des soins des allocataires du RMI. Cette couverture complémentaire incombe aux départements qui en imputeront la charge sur les crédits d'insertion à hauteur de 3,75 % dans les DOM. Il est à craindre de sérieuses difficultés d'application car les budgets d'aide sociale dans les DOM ont progressé très rapidement, de 26 % en 1991 et de + 21 % en 1992, et les finances des départements sont exsangues.

2. Les résultats décevants de l'insertion

Lors de l'examen des précédents budgets, votre rapporteur a eu l'occasion d'appeler l'attention sur la médiocrité des résultats des actions d'insertion dans les DOM en dépit de l'importance des moyens financiers déployés. Votre rapporteur regrette, pour sa part, que la proposition qu'il avait émise en 1988 visant à permettre aux allocataires de travailler chez de petits artisans sans perdre le droit au RMI, n'ait pas été retenue car elle lui paraissait plus adaptée aux problèmes d'insertion professionnelle en outre-mer.

Certes, un certain nombre de progrès ont été mis en évidence, notamment dans le rapport de la Commission nationale d'évaluation du RMI.

A la Réunion, alors qu'en 1989 environ 5 000 contrats d'insertion seulement avaient été signés, ce nombre est passé à 13 400 en 1990 et à près de 20 000 en 1991. Au 30 juin 1992, 16 488 personnes bénéficiaient d'un contrat d'insertion en cours de validité, soit près de 40 % des allocataires.

A la Guyane, le nombre de contrats d'insertion est également en augmentation puisqu'on en comptait 1 489 fin 1990 et 2 000 en 1991. Au cours du premier semestre 1992, 179 contrats ont été signés et 176 renouvelés. Compte tenu de l'importance des problèmes de santé publique et du faible taux d'instruction, les autorités mettent l'accent sur les actions d'autonomie sociale (santé, illettrisme, accompagnement social).

A la Guadeloupe, le nombre d'allocataires concernés par les actions d'insertion a été multiplié par 2,5 et le taux d'insertion

s'établit à 12 %. Au cours du premier semestre 1992, près de 800 contrats ont été conclus. Ce département s'est fixé pour objectif de couvrir 18 % des allocataires par un contrat d'insertion.

En Martinique, le taux d'insertion de 13 % devrait passer à 20 %.

Il convient de souligner, par ailleurs, l'évolution du niveau de consommation des crédits.

En 1991, on constate que l'engagement des crédits de la créance de proratisation a dépassé 90 % à la Réunion. A la Guadeloupe, le pourcentage est passé de 10 % en 1990 à près de 50 % en 1991.

On notera, enfin, que la déconcentration de la créance de proratisation a été accrue.

Sur la base des propositions d'utilisation présentées par les préfets et retenues par le Gouvernement, les crédits de la créance de proratisation ont été répartis entre les budgets des différents ministères concernés et délégués dans une large proportion aux préfets.

Ainsi, à la Réunion, l'arrêté du 27 mai 1992 a, d'ores et déjà, réparti 265 millions de francs qui ont été délégués au préfet.

Toutefois, dans la pratique, la mise en place de la créance de proratisation soulève de très sérieuses difficultés, qui ont retenu l'attention de votre commission.

Un des problèmes majeurs concerne le mauvais fonctionnement du partenariat Etat-département comme l'a parfaitement décrit la Commission d'évaluation :

"A la lumière d'un échange de courrier entre le ministère des DOM- TOM et le ministère des Finances, il apparaît que l'Etat a souhaité privilégier une action d'accompagnement et de renforcement des actions menées par les différents conseils généraux dans un esprit de "partenariat" : les décisions d'attribution des crédits de la créance doivent, selon cette conception, être mises en relation avec les décisions correspondantes des conseils généraux.

Cette perspective partenariale allait de fait déboucher sur des effets pervers, chaque partenaire attendant l'autre avant d'engager ses crédits. D'une part, comme en métropole, les délais d'installation des instances d'insertion départementale ont conduit, sauf à la Réunion, à une mise en place tardive des crédits d'insertion des départements. Mais d'autre part, l'administration centrale, n'ayant pas

procédé à une déconcentration des crédits de la créance, doit recourir à de multiples réunions entre les différents ministères avant de fixer les enveloppes affectées à chaque service départemental : de sorte, la créance de proratisation n'a été mise en place que fin 1989.

Face à ce qu'ils ont considéré comme un manquement de l'Etat à ses promesses, les départements ont eux-mêmes attendu le versement de ces fonds avant d'engager leurs propres crédits. Puis en 1990 et 1991, le Gouvernement a considéré que les dépenses constatées sur l'enveloppe des départements antillais ne permettaient pas, conformément aux principes de cofinancement parallélisme des engagements de procéder à des délégations supplémentaires, notamment à la Martinique".

Ces différents éléments expliquent que le taux de délégation de la créance n'ait été initialement que de 65 % et que les actions d'insertion n'ont pu véritablement démarrer qu'au milieu de 1990.

Toutes ces difficultés ne sont d'ailleurs pas aplanies et le ministre des DOM-TOM a indiqué à votre commission qu'un décret serait prochainement publié pour améliorer cette procédure.

Par ailleurs, l'efficacité du système d'insertion apparaît encore faible. Malgré les informations très fragmentaires sur les sorties du dispositif, on remarque que la population domienne reste plus longtemps dans celui-ci.

Alors qu'en métropole 40 % des bénéficiaires ⁽¹⁾ ont perçu le RMI de manière continue depuis sa création, cette proportion est de 61 % en moyenne dans les DOM, soit 41 % en Guyane, 54 % en Martinique, 58 % en Guadeloupe et 66 % à la Réunion.

La Commission d'évaluation estime donc que les taux de sortie sont de deux à trois fois plus faibles dans les DOM par rapport aux résultats enregistrés en métropole.

Par ailleurs, malgré l'affectation prioritaire de la créance de proratisation pour le logement, l'amélioration de la situation des bénéficiaires dans ce domaine est restée modeste.

L'accès aux allocations logement reste réservé à une petite minorité : entre 9 % (Guadeloupe) et 16 % (Guyane) des allocataires bénéficient de l'ALS et de l'ALF. Nombre d'entre eux ne remplissent pas les conditions notamment concernant la désalubrité du logement occupé pour bénéficier de l'allocation logement.

(1) au 30 juin 1991

Enfin, on ne peut passer sous silence les effets pervers du RMI au plan économique.

Au-delà des risques de désincitation au travail qui n'ont pu être clairement mesurés, la Commission d'évaluation a souligné l'impact inflationniste du RMI. En relevant le salaire de "réserve" c'est-à-dire le salaire en-dessous duquel le travailleur se retire du marché du travail, le RMI pèse sur les coûts de production d'activités de façon d'autant plus dangereuse que jusqu'alors ces activités se situaient à la limite de la rentabilité.

En effet, les études menées notamment à la Réunion ont mis en évidence que les allocataires souhaitent généralement travailler mais pas à n'importe quel prix ni en risquant de perdre le minimum de sécurité qu'ils ont pu acquérir grâce au RMI.

Aussi, constate-t-on une baisse très importante des revenus d'activités déclarés et une tendance au relèvement des salaires proposés plus qu'à la pénurie de main d'oeuvre.

Au total, la commission d'évaluation considère que "le RMI accompagne, voire pourrait accélérer, les mutations économiques des DOM, conduisant ceux-ci vers des formes plus modernes et plus concurrentielles de production et de distribution. Or, cette modernisation économique ne pourra qu'avoir des conséquences négatives sur l'emploi (et donc sur le nombre de chômeurs et de bénéficiaires du RMI) si les coûts de production demeurent aussi élevés par rapport aux pays voisins. Le RMI ne fait ainsi que révéler ce qu'il faut bien appeler les actuelles contradictions du développement économique des DOM".

A partir de ce constat, la Commission d'évaluation a formulé quatre orientations pour l'avenir :

- le gel du niveau de l'allocation afin de creuser l'écart entre le RMI et le SMIC qui doit être aligné progressivement sur le SMIC métropolitain et conserver une meilleure hiérarchie entre les revenus primaires et ceux de redistribution ;

- une meilleure utilisation de la créance de proratisation en l'élargissant à la formation et à la mobilité ;

- utiliser de manière plus dynamique les contrats emploi-solidarité en développant la formation des CES et en utilisant les associations susceptibles de créer des emplois ;

- mobiliser l'ensemble des partenaires concernés y compris les communes, les entreprises et la société civile (associations, syndicats, églises).

*

Si votre commission souscrit à l'essentiel de ces orientations elle doit exprimer ses très vives préoccupations sur le véritable "cercle vicieux" généré par les transferts sociaux en direction des économies d'outre-mer.

III. DES MOYENS INSUFFISANTS EN FAVEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU LOGEMENT SOCIAL.

Outre les problèmes évoqués précédemment, votre commission estime que l'action du Gouvernement est restée insuffisante en matière de formation professionnelle et de logement.

A. LA FORMATION PROFESSIONNELLE

L'appareil de formation dans les DOM souffre de nombreux handicaps : petites structures peu adaptées au tissu économique local, relations insuffisantes avec les secteurs professionnels, stages peu qualifiants etc.

Il convient également de déplorer la multiplication de centres et structures proposant des formations sans qu'un réel contrôle soit assuré sur la qualité de celles-ci et du personnel responsable.

Face à cette situation, les efforts récents ou en cours pour améliorer et moderniser ce dispositif, même s'ils vont dans le bon sens, devraient être considérablement renforcés.

1. L'indispensable modernisation de l'appareil de formation

Dans les départements d'outre-mer, plusieurs mesures positives ont été annoncées, parmi lesquelles notamment :

- les entreprises consentant un effort de formation supplémentaire dans le cadre des engagements de développement de la formation verront le taux de prise en charge par l'Etat des frais pédagogiques portés à 90 % (10 à 70 % dans le droit commun) avec une dégressivité de l'aide ;

- les entreprises concluant pour leurs salariés de bas niveau de qualification concernés par le relèvement du SMIC, des conventions de formation et d'adaptation, bénéficieront d'un soutien

financier conjoint de l'Etat et du FSE qui pourra concerner 90 % du coût (frais de fonctionnement et rémunérations) des formations ;

- enfin, l'aide au remplacement des salariés en formation dans les entreprises de moins de 50 salariés, prévue par la loi du 3 janvier 1991 et qui concerne dans les DOM les salariés suivant une formation de 60 heures ou plus (120 heures minimum en métropole) sera portée au niveau du SMIC (aide forfaitaire de 3 000 F en métropole).

Pour 1992 et 1993, le ministère a annoncé que ces actions seront renforcées par :

- le conventionnement de l'ANPE avec les missions locales ;

- la mise en place des CLEF (comités locaux emplois formations), instances où sont représentées les organisations professionnelles d'employeurs et de salariés, notamment à la Réunion ;

- le développement des liens entre l'ANACT (Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail), les entreprises et les services des DDTE...

- pour la Réunion, l'exécution en 1993 du contrat d'études prévisionnelles conclu entre l'Etat et les organisations professionnelles devrait permettre d'appréhender la situation réelle des entreprises, leurs besoins en formation continue pour leurs propres salariés, mais aussi, la nature des qualifications requises pour les emplois à créer et à pourvoir ultérieurement.

Toutefois, votre commission souhaite d'une part que les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers soient mieux associées à ces différentes actions et que le Parlement puisse disposer d'un bilan des actions entreprises notamment en termes d'insertion professionnelle.

Dans les territoires d'outre-mer, l'effort repose essentiellement sur les collectivités territoriales qui cherchent à adapter leurs programmes de formation professionnelle.

En Nouvelle-Calédonie, les partenaires publics privilégient les secteurs du tourisme, de l'agro-alimentaire, de la pêche et des mines. En 1991, 136 actions de formation ont ainsi été réalisées dans les principaux domaines du développement économique. En 1992 et 1993 celles-ci devraient être poursuivies avec une priorité pour les cursus de formation individualisés.

Certes, l'Etat consacrera 25 millions de francs par an au programme de formation des cadres pour la période 1988-1998, prévu par les accords de Matignon. Celui-ci présente un taux de réussite assez remarquable puisqu'il se situe autour de 90 %.

Dans le même esprit, en *Polynésie française*, le territoire cherche à moderniser l'établissement territorial de formation professionnelle des adultes mis en place par regroupement des trois anciens centres de formation professionnelle depuis 1991. Une école hôtelière est également en cours de réalisation conformément au contrat de plan signé en 1990.

A *Wallis et Futuna*, si l'effort de l'Etat a progressé, la dotation du ministère ne représente que 1,1 million de francs en 1992. L'effort porte actuellement sur les formations sanitaires, dans le cadre du plan de formation hospitalier et les formations dans le secteur de la pêche, notamment pour les mécaniciens et les frigoristes.

*

Votre commission, si elle est favorable au développement de ces nouvelles formules, souhaite que celles-ci ne se fassent pas toutefois au détriment de systèmes plus traditionnels, tel l'apprentissage, qui dispensent une formation reconnue et ouvrent rapidement l'accès au marché de l'emploi.

Par ailleurs, elle souhaite que l'Etat s'engage encore davantage au plan financier auprès des collectivités territoriales concernées.

2. L'apprentissage

Bien que toutes les dispositions relatives à l'apprentissage aient été étendues aux départements d'outre-mer, ce type de formation y reste encore peu développé.

En 1990, 2 337 contrats d'apprentissage seulement ont été conclus. Si à la suite de certains aménagements introduits par le décret n° 90-496 du 20 juin 1990, on a constaté une progression importante du nombre de contrats (3 976 en 1991, soit une augmentation de 70 %), les résultats enregistrés au premier semestre 1992 semblent marquer le pas.

Il convient toutefois de souligner que cette année une nouvelle loi est entrée en vigueur (la loi du 17 juillet 1992 portant

diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail).

Parmi les principales modifications introduites par cette loi du 17 juillet 1992, il convient de relever notamment :

- la durée du contrat d'apprentissage (comprise entre un et trois ans) pourra désormais être modulée en fonction du niveau initial de compétence de l'apprenti (après autorisation de l'inspecteur de l'apprentissage), et non plus seulement en fonction du type de profession et du niveau de qualification préparés ;

- la rémunération de l'apprenti est harmonisée avec celle des titulaires de contrat de qualification, sur une base annuelle (et non plus semestrielle), le niveau minimal de cette rémunération étant fixé par décret ;

- l'agrément est désormais accordé à l'entreprise elle-même (et non plus à l'employeur) pour une durée de cinq ans ;

- la prise en charge des dépenses de formation des maîtres d'apprentissage sera financée, soit par prélèvement sur la taxe d'apprentissage, soit par prélèvement sur la participation à la formation professionnelle continue ;

- la consultation du comité d'entreprise en matière d'apprentissage est renforcée par la présentation d'un bilan dans l'entreprise ;

- chaque CFA se verra doté d'un conseil de perfectionnement, qui permettra de mieux associer les différents partenaires sociaux dans la mise en oeuvre de la formation des apprentis ;

- le secteur public (Etat, collectivités territoriales et leurs établissements publics) peut désormais conclure des contrats d'apprentissage, à titre expérimental, jusqu'en 1996.

Les dispositions antérieures à cette loi et concernant les DOM restent applicables, notamment celles du décret du 20 juin 1990 relatif à l'apprentissage, à l'exception du 4° de l'article 1 remplacé par l'article 5 du décret du 1er septembre.

Si ces diverses mesures paraissent de nature à développer l'orientation vers l'apprentissage des jeunes, il faut noter que certaines mesures de traitement social du chômage (CES, CRE, voire le RMI) exercent des effets pervers sur celui-ci.

S'agissant des territoires d'outre-mer, l'apprentissage entre dans la compétence territoriale et son régime est défini par les assemblées délibérantes. L'Etat concourt néanmoins au financement du centre de formation des apprentis de la Chambre des métiers de Nouvelle-Calédonie.

Quant à Mayotte, l'ordonnance du 25 février 1991 relative au code du travail applicable dans cette collectivité territoriale a étendu l'organisation de l'apprentissage existant en métropole et dans les DOM en tenant compte de certaines spécificités et pratiques locales. Un centre de formation d'apprentis a été ainsi récemment créé par la chambre professionnelle patronale de Mayotte.

*

Votre commission déplore la médiocrité des résultats actuels et espère que les diverses mesures adoptées récemment provoqueront une amélioration réelle, compte tenu de l'intérêt des emplois concernés pour les économies locales.

3. La mobilité vers la métropole

Compte tenu de l'étroitesse du marché du travail en outre-mer, votre commission considère que l'accent doit être davantage mis sur la mobilité.

Le ministère des DOM-TOM développe ces dernières années une politique de mobilité-formation, notamment à la Réunion, qui va dans le bon sens. Malheureusement celle-ci n'a concerné en 1990 que 1 800 personnes, 2 200 en 1991 et 3 200 en 1992.

L'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) constitue un des instruments essentiels de cette politique.

En 1991, 2 586 originaires des DOM ont pu bénéficier d'une formation qualifiante permettant d'accéder à des concours ou directement à des emplois en se rendant en métropole, grâce à l'intervention de l'ANT.

Par ailleurs 2 087 personnes originaires d'outre-mer mais résidant en métropole ont bénéficié d'une intervention de l'ANT en vue de leur faciliter l'accès à la formation ou à l'emploi : 578 personnes ont fait l'objet d'aides individuelles alors que 1 509 autres ont bénéficié, à titre principal, d'actions d'accueil, d'orientation et de

bilan (53 %), de conventions relais (33 %) et d'actions promotionnelles (8 %).

En 1992, l'ANT a pu former environ 4 000 stagiaires en provenance des DOM et l'objectif est de 4 500 stagiaires en 1993.

De plus, à la suite du rapport de l'inspection générale des affaires sociales de 1989 et de celui de la Cour des Comptes de 1990, un effort important de réorganisation a été entrepris. Ainsi trois délégations régionales ont été formées. Il convient de souligner également que 5,4 % du personnel ont fait l'objet d'un changement de poste et que 1,5 % de la masse salariale a été consacré à la formation du personnel.

*

Votre commission regrette que l'ANT ne procède pas à une évaluation de ses actions d'insertion professionnelle, notamment en ce qui concerne les stagiaires d'outre-mer venant en métropole.

Elle s'inquiète par ailleurs du désengagement de l'Etat (moins dix millions pour 1993) qui risque d'avoir pour conséquence de faire reporter le poids de certaines charges sur les collectivités locales (en particulier les régions).

4. Le service militaire adapté

Bien qu'il ne concerne qu'un nombre limité de jeunes, le service militaire adapté (SMA), étendu aujourd'hui à l'ensemble des départements et territoires d'outre-mer, constitue un élément non négligeable d'insertion dans la vie active lors de leur retour à la vie civile. 70 % du temps passé sous les drapeaux sont en effet consacrés à la formation professionnelle.

Celle-ci a pour but d'aider les jeunes appelés à préparer au minimum un CAP. Pour les autres, l'objectif prioritaire est de les amener à un niveau d'aptitude leur permettant de réussir les tests d'admission à un stage de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Dans le cadre du SMA, les jeunes appelés peuvent également participer à divers chantiers à la demande des préfets et des hauts-commissaires comme l'ouverture de pistes, les travaux de déboisement et d'assainissement, la réalisation d'infrastructures sportives et la construction ou la rénovation de bâtiments légers.

Depuis sa création en 1961, aux Antilles-Guyane, 80 000 appelés ont ainsi bénéficié d'une formation.

En 1992, 3 048 appelés ont été incorporés au sein du SMA. On estime qu'environ 70 % d'entre eux trouvent un emploi dans la première année suivant leur retour à la vie civile ou sont admis en stage de formation ou perfectionnement.

Pour 1993, les crédits destinés au service militaire adapté passeront de 368,5 à 395,6 millions de francs, soit une progression de 7,3 %.

Ces crédits permettront notamment la mise en place des infrastructures nécessaires à l'extension du SMA en Nouvelle-Calédonie, conformément aux engagements pris dans le cadre des contrats de développement et l'implantation d'un nouveau site des stagiaires du SMA à la Réunion.

*

Votre commission se félicite de la progression de ces crédits, conformément aux vœux qu'elle avait exprimés l'an dernier. Le SMA, axé sur la préparation à la vie civile, donne des résultats très satisfaisants compte tenu du niveau de la population visée.

Il convient de rappeler en effet que 80 % des appelés relevant du SMA ne possèdent aucune qualification et ont un niveau général de connaissances très faible ou sont illettrés. Le système dit de préformation professionnelle, notamment, permet à nombre d'entre eux de bénéficier d'un rattrapage scolaire adapté, d'une courte instruction théorique variable selon les spécialités proposées et d'une formation pratique en ateliers ou sur chantiers.

Votre commission souhaite que ces actions soient poursuivies en raison de l'ampleur du chômage des jeunes en outre-mer liée notamment à l'absence ou à l'insuffisance de formation.

B. LE LOGEMENT SOCIAL

Malgré les efforts entrepris ces dernières années, l'amélioration de la situation du logement social en outre-mer se heurte encore à de très nombreuses difficultés.

En 1987, un rapport du Conseil économique et social relatif à la situation économique et aux conditions du développement

des départements d'outre-mer estimait que, globalement, un logement sur deux nécessitait d'importants travaux d'amélioration ou d'être reconstruit. De même, la commission sur l'égalité sociale et le développement économique dans les DOM, présidée par M. Jean Ripert, considérait en 1989 que le rythme annuel de construction qui était de 7 000 logements par an, restait très en-deça des besoins, estimés à 10 000 par an.

1. L'évolution des crédits

a) Les aides à la pierre

Les aides à la pierre sont globalisées depuis 1978 sur une ligne budgétaire unique (LBU) du ministère de l'Équipement, du logement et des transports.

Les crédits de la LBU ont progressé entre 1986 et 1991, de façon régulière et globalement de plus de 40 %, en passant de 647 millions à 1,124 milliard de francs.

Année	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Montant de la LBU en millions de francs	647	822	880	900	1 000	1 124

Pour 1993, les crédits de la LBU s'élèveront à 1,072 milliard de francs. On constate donc une régression des engagements de 4,6 % alors même que d'énormes besoins restent insatisfaits, notamment en matière de résorption de l'habitat insalubre.

Parallèlement, si la créance de proratisation du RMI est venue abonder ces crédits à hauteur de 246 millions de francs en 1991 et de 414 millions en 1992, cette progression risque d'être moins importante en raison de la stabilisation des effectifs des RMistes et donc des crédits versés par l'État.

On constate par ailleurs que 30 % des logements sont précaires ou dépourvus d'éléments de confort (soit environ 120 000 sur 400 000 logements) et à 10 % le pourcentage de logements insalubres.

Or, si en 1991, 130 millions de francs ont été réservés à la résorption de l'habitat insalubre, en 1992, seuls 80 millions de francs - hors créance de proratisation - ont été prévus.

b) Les aides à la personne

Le dispositif d'aides à la personne applicable en métropole a été progressivement étendu aux ressortissants des DOM, à savoir :

- l'allocation de logement à caractère social (ALS) ouverte aux personnes âgées de plus de 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude), les handicapés, les jeunes travailleurs de moins de 25 ans et les chômeurs indemnisés de longue durée.

- l'allocation de logement à caractère familial (ALF) réservée aux personnes isolées ou aux couples ayant à charge des enfants, des ascendants ou des parents infirmes et les jeunes ménages sans personne à charge, mariés depuis moins de cinq ans.

Par ailleurs, plusieurs mesures ont été arrêtées depuis les Etats Généraux de l'Habitat :

- la revalorisation des prix plafonds et du montant maximum des prêts pour les diverses catégories de logements aidés par l'Etat s'est poursuivie : l'augmentation des prix plafonds a été en 1991 de 6 % pour les Antilles et la Guyane et de 2,5 % pour la Réunion ; à compter du 1er juillet 1992, une nouvelle revalorisation de 3 % de ces mêmes plafonds est intervenue pour l'ensemble des DOM. A cet égard, votre rapporteur estime que les arrêtés de revalorisation devraient être pris à la même date en métropole et en outre-mer pour éviter tout retard dans la consommation des crédits ;

- la référence du coût du foncier pour la détermination du prix de revient maximal du produit "prêt spécial immédiat" (PSI) en secteur diffus a été supprimée. Cette mesure devrait redonner la possibilité à certaines familles d'accéder à la propriété ;

- les plafonds de ressources concernant le PSI et le "logement locatif social" LLS, qui n'avaient pas été modifiés depuis 1986, ont été réévalués selon une grille de référence unique ; celle applicable aux HLM en métropole "autres régions". Cette

réévaluation est de 8 % en moyenne pour le PSI et d'environ 12 % pour le LLS ;

- les dispositions applicables aux immeubles à loyer moyen (ILM) avec notamment un alignement des caractéristiques techniques des ILM sur celles des LLS et des montants et du profil des prêts ont été modifiées.

Cette mesure vise à moderniser le produit ILM afin de diminuer la pression sur le logement locatif social réservé aux populations disposant de faibles revenus ;

- la loi de finances pour 1992 a prolongé jusqu'en 2001 les mesures de défiscalisation du logement et a introduit un taux de défiscalisation majoré pour le logement locatif intermédiaire.

Toutefois, un grand nombre de problèmes reste en suspens.

2. Des difficultés persistantes

Votre commission souhaite appeler l'attention sur deux problèmes essentiels :

a) L'accès difficile des familles les plus démunies au logement social

Comme par l'an passé, il convient de déplorer l'accès difficile des familles les plus démunies au logement social.

Le ministre avait semblé accueillir favorablement la proposition de votre rapporteur d'affecter les crédits provenant de la créance de proratisation en vue d'inciter les communes à entreprendre des acquisitions foncières et la viabilisation des terrains.

En effet, l'acquisition des terrains et leur viabilisation représentent pour celles-ci une charge considérable qui a seulement été allégée par l'arrêté du 24 janvier 1990. Ce dernier a prévu que les dépenses relatives à la viabilisation des terrains seront prises en compte dans le calcul du prix de revient d'un logement évolutif social, ce qui a eu pour effet d'augmenter très sensiblement la contribution de l'Etat et d'alléger l'effort des communes.

Votre commission renouvelle son souhait d'une action spécifique dans ce domaine.

b) Les retards dans la résorption de l'habitat insalubre

Par ailleurs, les besoins en matière de résorption de l'habitat insalubre sont encore très importants :

. 30 % des logements sont précaires et/ou insalubres (soit environ 120 000 logements) ;

. 50 % du parc est sous-équipé.

A la Martinique, par exemple, on estime à 33 000 le nombre de logements en situation d'insalubrité et à 13 000 les demandes de logements sociaux non satisfaites.

Il convient de regretter aussi, l'enchevêtrement des compétences en matière d'habitat entre les différents niveaux de collectivités qui ne facilitent pas la mobilisation des énergies.

Malgré la décentralisation, le représentant de l'Etat dans le département ou la région continue à détenir des prérogatives considérables, alors que, de toute évidence, les élus locaux sont mieux à même de définir les priorités à partir de leur connaissance des réalités locales.

En vertu de l'article 77 de la loi du 7 janvier 1983, dans chaque région le représentant de l'Etat répartit les crédits entre les départements en prenant en considération les priorités régionales.

Votre rapporteur considère que l'unique décideur devrait être le département, eu égard à l'institution dans les DOM d'un conseil départemental de l'habitat. Cette réforme impliquerait la modification des articles 77 et 80 de la loi du 7 janvier 1983 et du titre III de la loi du 2 août 1984.

Enfin, il faut regretter, six ans après la loi sur le littoral que les circulaires qui permettent l'application de ce texte, ont totalement ignoré l'avis des conseils généraux malgré les principes de la décentralisation. De plus, elles sont contraignantes, rétrogrades et iniques. A la Martinique, les deux-tiers de la population sont implantés sur le littoral. Il faut donner à ces résidents dont les familles sont installées depuis plus d'un siècle, les moyens de devenir propriétaires dans les meilleurs délais. Il faut offrir à ces

dernières les moyens juridiques d'agir équitablement, notamment dans la zone des cinquante pas géométriques.

A cet égard, votre rapporteur estime que les personnes installées actuellement dans cette zone devraient bénéficier des aides de la PACT (programme pour la protection de l'aménagement et de la conservation du territoire) après l'accord des municipalités en dehors de toute considération de titre de propriété, des possibilités de régularisation pouvant intervenir ultérieurement.

*

En conclusion, la commission des affaires sociales dresse un bilan très critique de la politique menée en outre-mer depuis cinq ans, qui n'a pas permis à nos compatriotes d'outre-mer d'échapper aux maux traditionnels dont souffrent leurs économies.

Elle exprime également ses vives préoccupations quant à la situation financière des collectivités qui ont été placées sous la tutelle des chambres régionales des comptes. Cette mesure qui implique une gestion rigoureuse et plus économe des deniers publics aura immanquablement un impact important sur les investissements et les actions de formation de ces régions. Il convient donc que l'Etat ne se désengage pas et que la solidarité nationale se manifeste.

Sans méconnaître les vives critiques qu'appelle l'ensemble de la politique sociale du Gouvernement, compte tenu du caractère limité des crédits mis à la disposition du ministre des DOM-TOM dont la bonne volonté et la détermination ne sont pas mises en doute, et du souci qu'a toujours manifesté celui-ci de développer les actions en faveur des DOM-TOM au travers de son budget qui a, il faut le noter, progressé de plus de 30 % en cinq ans, votre commission s'en est remise à la sagesse du Sénat sur les crédits de ce ministère.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I - AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mardi 3 novembre 1992, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer sur les crédits de son département ministériel pour 1993.

A titre liminaire, M. Louis Le Pensec a indiqué que l'examen du présent projet de budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. est l'occasion, comme chaque année, de faire le point sur la situation de notre outre-mer, et de rappeler la cohérence des efforts engagés par l'Etat dont le fil conducteur est la nécessaire solidarité avec nos compatriotes d'outre-mer, afin qu'ils accèdent, étape par étape, à une pleine citoyenneté au sein de la République.

Il a précisé que cette politique a pour double objectif l'égalité sociale et le développement économique, le modèle de développement de certains pays voisins des collectivités considérées, exempt de toute législation sociale, ne pouvant aucunement être retenu.

Conscient des difficultés financières que connaissent plusieurs collectivités territoriales, il a déclaré qu'un des buts qu'il s'est fixé, tout au long de la préparation du projet de loi de finances pour 1993, a donc été de faire admettre l'outre-mer comme une priorité budgétaire. Avec un peu plus de 2,3 milliards de francs en moyens de paiement pour 1993, soit une progression de 6,3 % par rapport à 1992, le budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. aura ainsi connu une évolution de + 32 % sur cinq ans.

De plus, il a rappelé que l'effort de l'Etat au profit de l'outre-mer ne se limitait pas au budget de son département. Considérées globalement, les dépenses civiles de l'ensemble des ministères en faveur de l'outre-mer s'élèvent, en effet, à plus de 36 milliards de francs. Toutefois, il a indiqué que la volonté de mettre rapidement à la disposition des parlementaires le "jaune" récapitulatif des dépenses outre-mer s'est malheureusement traduite par un certain nombre d'erreurs qui concernent notamment les dotations des ministères de l'intérieur et de l'équipement, erreurs qu'il a dû rectifier publiquement.

S'agissant du développement économique, M. Louis Le Pensec a souligné que l'action du Gouvernement, à commencer par la défense des grandes productions locales et des nombreux emplois qui en dépendent, n'est pas seulement une question de financement. Il a cité, à cet égard, l'exemple de la production bananière. Les propositions arrêtées le 7 août dernier par la Commission européenne, qui posent le principe d'une préférence communautaire sur ce marché, constituent un succès majeur, mais l'adoption de ce

dispositif n'étant pas aujourd'hui définitive, le ministre a indiqué qu'il ne désespérait pas de convaincre ses collègues chargés de l'agriculture et des affaires étrangères et de faire ainsi aboutir ce dossier.

Il a ensuite précisé que l'action spécifique du budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. en matière de développement repose très largement sur le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (F.I.D.O.M.) et le fonds d'investissement et de développement économique et social (F.I.D.E.S.) dont les crédits permettent d'engager ou d'accélérer la réalisation des grands équipements d'infrastructure dans le domaine économique ou social.

Ainsi, les crédits de paiement du F.I.D.O.M. et du F.I.D.E.S. enregistreront en 1993 un accroissement sensible (+ 14 % pour le F.I.D.O.M., + 18 % pour le F.I.D.E.S.). Les 405 millions de francs d'autorisations de programme du F.I.D.O.M., outre la dernière tranche des contrats de plan, financeront des actions structurantes en faveur du développement économique et social, telles que les infrastructures aéroportuaires pour le désenclavement de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte ou la poursuite du programme Phèdre en Guyane. Les autres actions de programme du F.I.D.E.S. augmenteront de plus de 15 % et seront consacrées principalement au logement social et à l'équipement des communes en Polynésie, à l'acquisition de terres par l'agence pour le développement rural et l'aménagement foncier (A.D.R.A.F.) en Nouvelle-Calédonie et au plan de développement de Wallis et Futuna.

Il a indiqué par ailleurs qu'en Nouvelle-Calédonie, la procédure originale des contrats de développement, allait entrer dans sa deuxième phase. L'effort financier de l'Etat, à hauteur de 330 millions de francs, dont environ 200 millions de francs sur le budget du ministère des D.O.M.-T.O.M., enregistrera une revalorisation importante. S'y ajoute le financement du contrat de la ville de Nouméa, soit 20 millions de francs en 1992 sur le budget des D.O.M.-T.O.M. Il a signalé également la poursuite d'actions originales engagées dans le prolongement de la loi référendaire, telle que l'opération 400 cadres ou le programme "Jeunes stagiaires pour le développement", ou encore l'indemnité compensatrice versée au Territoire pour ses charges d'enseignement et de santé (soit 50 millions de francs en 1993).

Pour la Polynésie française, il a rappelé que le Gouvernement a engagé avec le Territoire une réflexion commune sur l'avenir et les moyens de parvenir à un développement durable fondé sur les atouts propres de l'archipel et qu'une mission de haut niveau est actuellement sur place. Elle pourrait aboutir dès le début de 1993 à l'élaboration d'un pacte de progrès économique, social et culturel.

S'agissant de la réduction des inégalités, parmi les mesures concernant directement le budget du ministère des D.O.M.-T.O.M., le ministre a d'abord évoqué les moyens mis à la disposition de l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (A.N.T.). A la suite de la réforme entreprise il y a cinq ans, l'A.N.T. est devenue un acteur reconnu en matière de formation professionnelle, en organisant la mobilité entre les D.O.M. et la

métropole. En 1992, l'agence a pu former 4.000 stagiaires en provenance des D.O.M. et l'objectif est de prendre en charge 4.500 stagiaires en 1993.

Il a souhaité que l'A.N.T. privilégie dans sa démarche toutes les actions permettant une meilleure prise en compte de la communauté originaire d'outre-mer en métropole dans les programmes menés au niveau national et a indiqué que la dotation pour 1993 de l'A.N.T. serait de 85 millions de francs.

Par ailleurs, il a annoncé que dans le prolongement des actions formulées en faveur du département de la Réunion en avril 1991, deux sections supplémentaires du service militaire adapté (S.M.A.), soit 87 emplois, seront créées en plus des cinquante postes déjà ouverts en 1992 dans ce département. Ces effectifs auront pour tâche la formation des jeunes aux métiers du bâtiment et du génie civil.

Le ministre a précisé qu'une nouvelle étape d'alignement des allocations familiales et du salaire minimum interprofessionnel de croissance (S.M.I.C.) sera réalisée au 1er janvier prochain.

Par ailleurs, il a estimé que le maintien du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) versé dans les D.O.M. à 80 % de son montant métropolitain, prévu par la loi du 25 juillet 1992, joint à ces mesures d'alignement, creusera significativement l'écart entre les revenus du travail et l'allocation de R.M.I. alors que la créance de proratisation va permettre de consacrer 630 millions de francs en 1991 et 700 millions de francs en 1992 à des actions d'insertion.

En conclusion de son exposé, il a insisté sur la nécessité de se garder des analyses trop générales et simplificatrices en indiquant son souci d'adapter son action à la grande diversité des situations que connaît l'outre-mer, en recherchant à chaque fois des solutions originales en étroite concertation avec tous les acteurs concernés.

Puis le ministre a apporté, en réponse aux questions posées par M. Roger Lise, rapporteur pour avis, les précisions suivantes :

- S'il est trop tôt pour dresser un bilan des mesures de défiscalisation adoptées l'an dernier, 70 projets ont déjà été agréés, représentant 1 255 milliard d'investissement, et 50 dossiers environ sont en cours d'examen ;

- L'alignement du S.M.I.C. des D.O.M. sur le niveau métropolitain, après une première revalorisation au 1er juillet dernier de 13,5 %, sera poursuivi jusqu'en 1995. Parallèlement, des discussions ont été engagées avec les partenaires sociaux sur la situation des "bas salaires" dans les entreprises. Un accord a même été signé dans le bâtiment et les travaux publics à la Réunion pour un alignement complet dès 1993 ;

- Bien que les économies d'outre-mer soient créatrices nettes d'emplois (3.000 emplois par an à la Réunion par exemple), le problème essentiel réside dans l'inadéquation des qualifications aux emplois. Les mesures en faveur de la réinsertion et de la promotion

de l'emploi ont permis la signature de 6.000 contrats "aidés" (contrats de retour à l'emploi, contrats de qualification, etc...).

A M. Roger Lise, rapporteur pour avis, qui regrettait qu'on ne puisse prolonger les contrats emploi-solidarité (C.E.S.) pour les jeunes de 18-25 ans les plus motivés, M. Louis Le Pensec a répondu que le maintien dans ce dispositif créait parfois plus de frustrations encore si le C.E.S. ne débouche pas sur un emploi.

- S'agissant des crédits de la ligne budgétaire unique pour le logement social, ils seront abondés à hauteur de 300 millions de francs par les crédits de la créance de proratisation pour maintenir leur niveau global par rapport à 1992. Le ministre a toutefois reconnu l'existence de difficultés spécifiques dans la zone du littoral dite "des cinquante pas géométriques";

- Les crédits de l'agence nationale pour la promotion et l'insertion des travailleurs d'outre-mer seront accrus de 15 millions de francs issus de la créance de proratisation. La formation professionnelle reste par ailleurs une des priorités des contrats de plan ;

- On constate une stabilisation, en général, du nombre des allocations du R.M.I. qui est passé de 101.000 à 100.000 entre décembre 1991 et octobre 1992, même s'il continue à progresser en Guyane et en Martinique. Quant à la décentralisation de la gestion de la créance de proratisation, un décret est en cours de préparation pour accélérer cette procédure ;

- L'écart entre le niveau de prestations servi dans les D.O.M. et celui de la métropole a été diminué en un an et demi de 57,5 %, les prochaines revalorisations devront être arrêtées par le Premier ministre prochainement. Quant au fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire (F.A.S.S.O.), ses dotations s'élèvent en 1992 à 370 millions de francs, soit une diminution de 40 millions par rapport à 1991. En 1993, ce montant sera encore réduit. Le personnel des cantines touché indirectement par cette réduction ne verrait ses effectifs diminuer que de cinq personnes en Guadeloupe, dont deux seront reclassées. A la question de M. Roger Lise, rapporteur pour avis, et de M. Jean-Pierre Fourcade, président, relative aux risques pour les enfants, M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer, a répondu que rien ne justifiait l'inquiétude. M. Roger Lise a regretté, toutefois, que les populations concernées n'aient pas été consultées sur ce thème ;

- Les différents concours financiers de la communauté aux D.O.M. se sont élevés entre 1988 et 1993 à 750 millions d'ECU. Quant aux T.O.M., la dotation du fonds européen de développement (F.E.D.) va progresser de 40 %, passant de 26,5 millions à 40,2 millions d'ECU ;

- Concernant les incidences du versement d'un sur-salaire aux fonctionnaires des D.O.M., M. Louis Le Pensec a rappelé que l'affectation de ces sommes à la rénovation du service public, est une proposition qui a déjà été formulée par son ministère, mais qui a reçu un accueil défavorable des organisations syndicales. Le Gouvernement a demandé une étude comparative à l'institut

national de la statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.) sur les prix de détail dans les D.O.M. par rapport à la métropole ainsi qu'un avis du Conseil d'Etat sur la régularité juridique de la suppression du sur-salaire pour les seuls futurs fonctionnaires affectés dans les D.O.M.

Puis plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Jean-Pierre Fourcade, président a interrogé le ministre sur les effets d'attraction du R.M.I. sur les populations limitrophes des D.O.M. et sur les observations qui ont pu être faites sur l'évolution des dépenses de consommation.

M. Jean Madelain a rappelé les situations financières très difficiles des collectivités locales d'outre-mer et a demandé si celles-ci avaient un lien avec l'institution d'un double niveau de compétences (départemental et régional) au moment de la décentralisation dans les D.O.M.

M. Jacques Machet a appelé l'attention sur une certaine inadaptation des activités proposées aux jeunes dans le cadre du S.M.A.

Sur ces différents problèmes, M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer, a indiqué que :

- le R.M.I. a accru le pouvoir d'achat de 2,5 % mais que les dépenses concernent principalement la satisfaction des besoins fondamentaux. Il n'a pas été constaté de dérives en faveur des étrangers car seuls en bénéficient ceux qui sont en situation régulière ;

- l'Etat soutient les collectivités territoriales auprès des organismes financiers qui ont quelquefois, par leur refus brutal de nouvelles possibilités d'emprunt, aggravé leur situation financière ;

- sans qu'on puisse nier quelques cas d'inadaptation manifeste, le S.M.A. constitue un instrument de formation performant puisque 70 % des jeunes appelés trouvent un emploi dans l'année qui suit leur démobilisation.

En conclusion, M. Louis Le Pensec s'est félicité de l'intention de la commission, exprimée par son président, d'organiser une mission aux Antilles en vue d'analyser l'articulation délicate entre le dispositif du R.M.I. et celui des C.E.S. et s'est engagé à faciliter la réalisation de celle-ci.

II - EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 5 novembre 1992, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'examen du rapport pour avis de M. Roger Lise sur le projet de loi de finances pour 1993 (départements et territoires d'outre-mer : aspects sociaux).

Après avoir rappelé que les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1993 ne s'élèvent qu'à 2,336 milliards de francs, soit 0,17 % du budget de l'Etat et ne représentent que 6,4 % de l'ensemble de l'effort financier consacré par l'Etat aux D.O.M.-T.O.M., soit 36 milliards de francs, M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a indiqué qu'au delà de leur montant, l'examen de ces crédits était l'occasion de dépasser le strict cadre budgétaire pour aborder plus généralement la situation sociale en outre-mer.

Aussi après une présentation des grandes lignes du budget des D.O.M.-T.O.M. pour 1993, il a souhaité attirer l'attention des membres de la commission sur les graves difficultés sociales auxquelles restent confrontées les collectivités territoriales d'outre-mer et qui vont de pair avec les problèmes financiers évoqués lors de l'audition de M. Le Pensec.

S'agissant du budget des D.O.M.-T.O.M., M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a précisé que les crédits pour 1993 progresseront de façon non négligeable puisqu'ils passeront de 2,198 milliards à 2,336 milliards de francs soit une augmentation de 6,3 %, tout en relevant que l'évolution est plus favorable en ce qui concerne les crédits de paiement c'est-à-dire les dotations destinées à couvrir les dépenses correspondant à l'exécution d'investissements, en progression de 15,24 %, qu'en ce qui concerne les dépenses ordinaires, autrement dit les dépenses de fonctionnement. Il a également noté que les annulations de crédits en 1992 ont été moins importantes que d'habitude, puisqu'elles s'élèvent à 52 millions de francs soit 2,3 % du projet de loi de finances initial contre 12,1 % en 1991 et 12,4 % en 1992, ce qui donne plus de crédibilité à la présentation de ce budget.

Quant au contenu de celui-ci, M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a souligné trois éléments positifs.

En premier lieu, les crédits destinés au développement économique dans les D.O.M.-T.O.M. progressent de façon importante. Les crédits de paiement du fonds d'investissement pour les départements et territoires d'outre-mer (F.I.D.O.M.) destinés à concourir au développement économique et à l'aménagement du territoire des D.O.M. et des deux collectivités territoriales de St-Pierre et Miquelon et de Mayotte, augmentent de 14 % par rapport à l'exercice 1992, pour s'établir à 394 millions de francs. Près du quart de cette dotation sera consacré au financement des contrats de plan qui entrent dans leur dernière année d'exécution. Elle devrait permettre également de financer, à titre principal, la construction

d'établissements scolaires du second degré, l'amélioration des équipements routiers de la Guyane dans le cadre du programme Phèdre et le plan de consolidation de l'industrie sucrière à la Réunion.

De même, les crédits de paiement du fonds d'investissement pour le développement économique et social (F.I.D.E.S.) des territoires d'outre-mer progresseront de 18 % en 1993 et s'élèveront à 155 millions de francs. Ils seront consacrés notamment au logement social en Polynésie, à l'acquisition de terres en Nouvelle-Calédonie par l'agence de développement rural et d'aménagement foncier et au soutien du fonds d'aménagement et de développement des îles (F.A.D.E.P.) dans le cadre d'un programme de soutien à des micro-projets de développement et à la réalisation d'équipements publics en Polynésie.

La Nouvelle-Calédonie bénéficiera, pour sa part, d'une dotation de 307 millions en crédits de paiement et de 355 millions de francs en autorisations de programme dans le cadre de la procédure des contrats de développement résultant des Accords de Matignon, soit respectivement une augmentation de + 25 % et de + 7,6 %. Il a souligné qu'au total, la Nouvelle-Calédonie recueillera 13 % des crédits du ministère, témoignant d'une attention privilégiée que, selon le rapporteur, les départements d'outre-mer aimeraient moins exclusive.

En second lieu, les crédits de la recherche enregistrent également une progression importante, soit + 16 % en un an. Ils devraient permettre une augmentation des moyens de fonctionnement bénéficiant à l'institut français pour la recherche et la technologie polaires créé cette année sous la forme d'un groupement d'intérêt public (G.I.P.). La dotation de fonctionnement de la recherche polaire augmente de 9 % par rapport à la loi de finances initiale de 1992. La dotation d'investissement progresse, quant à elle, de 15 % en autorisations de programme et de 25 % en crédits de paiement, ce qui devrait permettre l'achèvement de la station du dôme Concorde en Antarctique.

Enfin, les crédits destinés aux moyens du ministère (titre III) s'établiront en 1993 à 845,348 millions de francs contre 811,484 millions de francs en 1992, soit une augmentation de 4,17 % en francs courants. Le nombre d'emplois dont dispose le ministère passera de 5.624 à 5.649 alors qu'en général les autres ministères enregistreront une diminution de leurs effectifs. Par ailleurs, le service militaire adapté bénéficiera de la création d'une demie compagnie, soit 87 postes à la Réunion.

Puis, M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a attiré l'attention sur certains aspects plus critiquables de ce budget.

Premièrement, si les crédits du F.I.D.O.M. et du F.I.D.E.S. progressent, leurs sections territoriales c'est-à-dire la partie des crédits qui sont versés aux budgets des collectivités locales concernées diminueront de 1 % s'agissant du premier et de 20 % pour le second, ce qui va à l'encontre du processus de décentralisation.

Deuxièmement, les crédits de l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (A.N.T.) diminueront de 11 % passant de 95 millions en 1992 à 85 millions en 1993. Or, cette baisse des crédits apparaît particulièrement inopportune au moment où l'A.N.T. après avoir entrepris une réforme de ses structures, forme de plus en plus de stagiaires. En 1992, l'A.N.T. a formé 4.000 jeunes en provenance de ces D.O.M. et plus de 2.500 résidant en métropole. En 1993, l'objectif est d'encadrer 4.500 nouveaux stagiaires.

Troisièmement, d'un point de vue global, les autorisations de programme diminuent, tant au niveau du titre V (c'est-à-dire les investissements exécutés par l'Etat) que du titre VI (c'est-à-dire les subventions d'investissement accordées par l'Etat), respectivement de 12 % et de 4 %, ce qui traduit un certain désengagement de l'Etat.

Puis il a abordé divers dossiers sociaux particulièrement préoccupants.

Il a rappelé qu'il existe dans les D.O.M. un chômage endémique qui atteint un niveau dramatique. En effet, on constate en moyenne un niveau de chômage deux à trois fois plus élevé qu'en métropole. De plus, près de 40 % des chômeurs sont inscrits depuis plus d'un an, les chômeurs de longue durée progressant fortement aux Antilles et en Guyane. Or, les moyens mis en oeuvre pour l'insertion professionnelle n'ont pas sensiblement fait évoluer cette situation en raison de l'évolution démographique (le taux de natalité est de 21 ‰ contre 13,6 ‰ en métropole), la pénurie d'offres d'emploi et une certaine inadaptation des qualifications aux postes disponibles. Sur ce point, M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a qualifié les mesures gouvernementales de peu efficaces : si 6.000 contrats aidés (contrats de retour à l'emploi, contrats d'apprentissage, de qualification, d'adaptation ou d'orientation) ont été signés cette année, on constate surtout une prédominance des contrats emploi-solidarité qui s'élèvent à près de 40.000. Or, ces formules ne permettent que rarement d'acquérir une formation suffisante ou de déboucher sur un contrat à durée indéterminée. Plus grave, ils accroissent les sentiments de frustration et de colère comme l'a d'ailleurs montré la mission d'information sur la Réunion en 1991.

M. Roger Lise a donc souhaité que la mission de la commission aux Antilles en janvier prochain se penche sur ce grave problème.

Puis il a dressé le bilan d'application de la loi sur le revenu minimum d'insertion (R.M.I.) dans les D.O.M. en soulignant que la montée en charge du nombre d'allocataires du R.M.I. tend à se stabiliser dans les D.O.M.

Le nombre de bénéficiaires est passé de 101.500 en décembre 1991 à environ 100.000 actuellement. La Réunion reste en tête des départements avec, au 30 juin 1992, 48.300 allocataires contre près de 53.000 au 30 juin 1991. En Martinique et Guadeloupe le nombre de bénéficiaires tend à se stabiliser respectivement autour de 24.000 et 22.000 personnes. En Guyane, il progresse encore rapidement (+

28 % en un an), passant de 3.500 à 4.500 allocataires entre juin 1991 et juin 1992.

Il a estimé qu'il convenait, toutefois, de relativiser ces résultats.

Premièrement, cette légère décroissance du nombre d'allocataires est liée essentiellement au rattrapage du niveau des allocations familiales des D.O.M. sur celui de la métropole. En un an et demi, l'écart entre les allocations familiales versées dans les D.O.M. et le niveau métropolitain a ainsi diminué de près de 60 %.

Deuxièmement, globalement le R.M.I. touche encore une population considérable. Compte tenu du nombre de personnes à la charge de chaque allocataire, on évalue à 18 % la proportion de personnes vivant des ressources de R.M.I. contre 1,7 % en métropole. A la Réunion, le R.M.I. fait vivre un quart de la population.

Troisièmement, au plan financier, cela représente une dépense publique annuelle d'environ 3 milliards de francs. Ce montant est supérieur à l'ensemble des budgets des départements concernés (soit environ 2 milliards). Le R.M.I. a donc accru la situation de dépendance des D.O.M. vis-à-vis de la métropole.

Enfin, la commission d'évaluation du R.M.I. a estimé que celui-ci a un impact inflationniste car les bénéficiaires n'acceptent généralement pas de travailler en-dessous d'un certain salaire suffisamment attractif pour renoncer au bénéfice du R.M.I. En relevant les salaires réels, ce système pèse particulièrement sur les coûts de production d'activités qui étaient jusqu'alors à la limite de la rentabilité, comme l'exploitation de la canne à sucre à la Réunion. Comme dans le même temps, les petits commerces de proximité ont moins bénéficié du R.M.I. que les grandes surfaces, le R.M.I. tend à accélérer certaines mutations économiques, qui ne peuvent avoir que des conséquences négatives sur l'emploi et donc sur le nombre de chômeurs et de bénéficiaires du R.M.I.

S'agissant du logement social, il a déploré que pour 1993, les crédits de la ligne budgétaire unique qui globalisent les aides à la pierre dans les D.O.M. au sein du ministère de l'équipement, ne s'élèvent qu'à 1,072 milliard de francs soit une régression de 4,6 % par rapport à l'exercice 1992.

Il a rappelé, en effet, qu'il existe encore 30 % de logements précaires ou dépourvus d'éléments de confort (soit 120.000 sur 400.000 logements) et 10 % de logements insalubres. A ceci s'ajoute le problème du logement des personnes installées dans la zone dite des 50 pas géométriques dont les droits sont bafoués.

En conclusion, compte tenu de cette analyse et des aspects contrastés de ce budget, il a proposé aux membres de la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat lors de son examen en séance publique.

Puis plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Jean Chérioux a proposé, tout en indiquant qu'il comprenait la position du rapporteur, que la commission rejette les

crédits du ministère des D.O.M.-T.O.M. car le budget doit faire l'objet d'un vote unique et cohérent.

M. Charles Metzinger, après avoir salué l'analyse des crédits faite par le rapporteur, a estimé que les aspects positifs de ce budget étaient importants et allaient dans le bon sens, ce qui justifiait l'approbation des crédits de ce ministère.

M. Jean Madelain a interrogé le rapporteur sur d'éventuels flux d'immigrants en provenance de la Dominique en Martinique ou en Guadeloupe.

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a estimé qu'en effet, il était très facile aux ressortissants des îles voisines comme Sainte-Lucie de pénétrer dans les Antilles françaises et qu'on y constate un afflux d'étrangers dans les structures hospitalières. Toutefois, l'ampleur de ce phénomène ne justifiait pas l'instauration d'un visa d'entrée comme à Mayotte où ce contrôle devient vraiment nécessaire en raison de l'arrivée massive des Mahorais.

Puis la commission a décidé à la majorité, conformément à la proposition de son rapporteur et sans méconnaître les vives critiques qu'appelle l'ensemble de la politique sociale du Gouvernement, de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur le vote de ce budget.