

N° 263

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Rattache pour ordre au procès-verbal de la séance du 15 avril 1993.

Enregistre à la Présidence du Sénat le 16 avril 1993.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) à la suite d'une mission effectuée du 16 au 24 janvier 1993 par une délégation chargée d'étudier les problèmes de l'emploi et de l'insertion sociale et professionnelle dans les départements de la Martinique et de la Guadeloupe,

Par M. Jean-Pierre FOURCADE, Mme Marie-Claude BEAUDEAU, M. Charles DESCOURS, Mme Marie-Madeleine DIEULANGARD, MM. Claude HURIET, Pierre LOUVOT, Guy ROBERT, Alain VASSELE,

Senateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Francis Strasclat, Louis Souvet, vice-présidents ; Mme Marie-Claude Beauveau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, secrétaires ; Louis Althape, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Marc Boeuf, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Cherious, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. Jean Dumont, Léon Fatou, Jean Faure, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Hugot, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelais, André Martin, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

SOMMAIRE

	Pages
RESUME	3
INTRODUCTION	15
PROGRAMME DE LA MISSION	19
PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE PREOCCUPANT DES ANTILLES FRANCAISES	23
I. LA MARTINIQUE	24
A. LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DU DÉPARTEMENT .	24
1. La situation économique	24
<i>a) Le poids de l'agriculture</i>	<i>24</i>
<i>b) La faiblesse du secteur industriel</i>	<i>27</i>
<i>c) Le tourisme : un secteur en pleine expansion</i>	<i>29</i>
2. La situation de l'emploi	29
<i>a) Les caractéristiques du chômage</i>	<i>30</i>
<i>b) Les causes du chômage</i>	<i>31</i>
B. L'APPLICATION DU RMI	34
1. Les modalités d'application de l'allocation	35
<i>a) La mise en place de la prestation</i>	<i>35</i>
<i>b) Les bénéficiaires du RMI</i>	<i>36</i>
<i>c) Bilan financier</i>	<i>38</i>
2. Le dispositif d'insertion	38
<i>a) L'organisation institutionnelle</i>	<i>38</i>
<i>b) Bilan des contrats d'insertion</i>	<i>40</i>
<i>c) Les crédits d'insertion</i>	<i>42</i>
II. LA GUADELOUPE	46
A. LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DU DEPARTEMENT .	46
1. La situation économique	46
<i>a) Une agriculture qui n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant 1989</i>	<i>47</i>
<i>b) Un tissu industriel et artisanal fragile</i>	<i>48</i>
<i>c) Un secteur touristique dynamique</i>	<i>49</i>
2. La situation de l'emploi	49
<i>a) Evolution quantitative</i>	<i>49</i>
<i>b) Les caractéristiques du chômage</i>	<i>50</i>

	Pages
	-
B. L'APPLICATION DU RMI	52
1. Les modalités d'application de l'allocation	52
<i>a) La mise en place de la prestation</i>	53
<i>b) Les bénéficiaires du RMI</i>	54
<i>c) Le bilan financier</i>	54
2. Le dispositif d'insertion	55
<i>a) L'organisation institutionnelle</i>	55
<i>b) Les actions d'insertion</i>	56
<i>c) L'utilisation des crédits d'insertion</i>	58
DEUXIEME PARTIE : LES OBSERVATIONS ET LES PROPOSITIONS DE LA DELEGATION	61
I. LES OBSERVATIONS DE LA DELEGATION	63
1. L'échec relatif de l'insertion	63
<i>a) Les facteurs conjoncturels</i>	64
<i>b) Les facteurs structurels</i>	65
2. L'inadaptation du système de formation	67
3. Les effets pervers du RMI	68
4. La crise des finances locales	70
II. LES PROPOSITIONS DE LA DELEGATION	72
1. Clarifier le dispositif institutionnel de l'insertion	72
2. Déconcentrer davantage les crédits de la créance de proratisation	74
3. Améliorer le suivi et l'évaluation des bénéficiaires du RMI	76
4. Mieux associer les milieux professionnels à la formation des jeunes	79
5. Encourager le développement économique	81
CONCLUSION	87
ANNEXES	91

RESUME

Au cours de la dernière intersession, une mission d'information consacrée aux problèmes de l'emploi et de l'insertion sociale et professionnelle dans les départements de la Martinique et de la Guadeloupe, c'est-à-dire essentiellement axée sur l'application du dispositif du RMI et des mesures de lutte contre le chômage, a été effectuée par huit membres de la commission des Affaires sociales.

Trois raisons ont principalement motivé cette mission :

Premièrement, ces départements d'outre mer constituent un terrain d'observation privilégié car le RMI a eu un impact massif dans les départements d'outre-mer. Ce phénomène est lié à l'ampleur considérable du chômage dans ces départements. Outre un sous-emploi endémique lié à de multiples facteurs (croissance démographique soutenue, taux d'échec scolaire élevé, économie axée sur l'importation, etc.), on y constate ces dernières années une aggravation très préoccupante du chômage, notamment chez les jeunes.

Deuxièmement, cette mission s'inscrit dans la lignée de celle diligentée en mai 1991 par le Président du Sénat à la Réunion pour faire le point sur la situation sociale de ce département à la suite des événements dits du "Chaudron". Trois phénomènes particulièrement inquiétants y avaient été constatés :

* un taux de chômage trois fois plus élevé qu'en métropole, résultant de l'incapacité pour l'économie locale de faire face à l'arrivée de 8 à 9 000 jeunes supplémentaires chaque année sur le marché de l'emploi ;

* l'inflation du nombre de contrats emploi-solidarité (près de 30 000 avaient été signés en moins de deux ans), sans qu'une réelle formation ait été assurée aux signataires, avec donc des risques très élevés d'explosion sociale à la sortie du dispositif ;

* enfin, l'apparition d'effets pervers comme la désincitation au travail, notamment dans l'agriculture et une aggravation du travail clandestin lié au souci des allocataires du RMI de conserver le bénéfice de leur prestation et de leur couverture sociale, tout en complétant leurs revenus.

Si, sur les deux premiers points, la situation des départements antillais apparaît relativement meilleure, les effets pervers du RMI ont été jugés par certains des interlocuteurs locaux de la délégation supérieurs aux améliorations qu'il a apportées.

Enfin, la troisième raison correspond au souci d'évaluer concrètement sur le terrain les conditions d'application de la loi du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et qui concernait précisément la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.

Le rapporteur pour la commission des Affaires sociales de ce texte, M. Pierre Louvot, avait, en effet, proposé des modifications importantes pour clarifier le dispositif institutionnel de l'insertion et remédier aux inconvénients de la cogestion ainsi que pour assouplir les conditions d'utilisation des crédits départementaux d'insertion, notamment en l'élargissant aux domaines de l'aide sociale et de formation professionnelle.

*

Le rapport présenté par la délégation comprend deux parties. La première situe le contexte économique et social de chacun des deux départements à partir des informations recueillies sur place. La seconde expose le constat d'ensemble dressé par la délégation ainsi que les propositions qu'elle soumet aux membres de la Haute Assemblée et au-delà de cette enceinte, sur les orientations qu'elle juge souhaitables pour ces départements.

*

I - LE CONSTAT

Quatre éléments ont particulièrement retenu l'attention de la délégation :

- l'échec (ou le quasi-échec) du dispositif d'insertion ;
- l'inadaption du système de formation professionnelle ;
- les effets pervers du RMI sur l'économie locale ;
- les conséquences très sérieuses de la crise des finances locales.

1. L'échec du dispositif d'insertion

Plusieurs indicateurs soulignent les résultats médiocres du volet insertion :

- le nombre très réduit de contrats signés (soit 20 % des allocataires à la Martinique et 13 % à la Guadeloupe). Encore faut-il souligner qu'il s'agit de contrats peu contraignants car, comme cela a été dit sur place, il s'agit plus de "contrats de bonne intention" que de contrats d'insertion véritable ;

- la faiblesse des sorties du dispositif. Bien que les informations soient très fragmentaires et à prendre avec réserve, on constate que dans ces départements la population reste plus longtemps dans le dispositif. 60 % des bénéficiaires contre 40 % en métropole, ont perçu le RMI de manière continue depuis sa création ;

- l'accès aux actions d'insertion professionnelle et de formation a été rare. A la Guadeloupe, les crédits d'insertion ont été essentiellement consacrés au logement social. A la Martinique, à côté d'expériences très intéressantes comme celles de la formation d'aides à domicile, les contrats visent plus l'insertion par le social (santé, logement, lutte contre l'illettrisme) que par l'économie. Toutefois, ni la Martinique ni la Guadeloupe n'ont succombé à la tentation des contrats emploi-solidarité.

Les causes de cette situation sont à la fois conjoncturelles et structurelles.

Initialement, plusieurs éléments ont freiné la mise en oeuvre de l'insertion :

- l'afflux considérable des bénéficiaires du RMI a vite engorgé les commissions locales d'insertion. A la Guadeloupe, alors que les premières estimations faisaient état de 15 000 allocataires potentiels, les services ont vu affluer près de 44 000 demandes la première année ;

- la faible mobilisation des acteurs locaux, des représentants de l'Etat comme ceux du département, a freiné le démarrage des actions d'insertion, chacun attendant les engagements financiers de l'autre ;

- l'attitude des travailleurs sociaux a été également déterminante. Ils ont très clairement réagi contre la politique d'accueil "à guichet ouvert" empêchant toute information sérieuse sur la démarche d'insertion qui aurait dû accompagner l'action de l'allocation.

De fait, les actions d'insertion n'ont vraiment démarré qu'à partir de 1991, presque deux ans après l'entrée en vigueur de la loi.

Mais de nombreux dysfonctionnements d'ordre structurel expliquent également les médiocres résultats obtenus.

- la cogestion s'est traduite par l'absence d'un véritable pilote pour ce dispositif, la paralysie des conseils départementaux d'insertion, des plans d'insertion peu contraignants dans leur application, l'existence de doublons au niveau des structures, des rivalités entre les chargés de mission respectifs, etc. ;

- les commissions locales d'insertion sont encore trop peu axées sur l'insertion. Les zones couvertes par les CLI étant généralement le décalque des circonscriptions d'action sociale, elles ne correspondent donc que rarement à un bassin d'emplois et recouvrent de fait des situations sociales extrêmement hétérogènes. Dans la pratique, les CLI sont réduites à être des instances purement administratives, généralement débordées par le nombre d'allocataires recensés.

- enfin, le RMI reflète une conception de l'insertion qui ne correspond pas aux réalités de l'outre-mer. D'une part, l'insertion par l'économie est illusoire pour beaucoup d'allocataires (manque de formation, problèmes de santé, cas des personnes âgées). D'autre part, les économies locales créent peu d'emplois, en particulier d'emplois déclarés, car en réalité beaucoup de personnes vivent de "jobs" ce qui explique l'absence de motivation, voire de disponibilité tout simplement pour les actions d'insertion proposées. Par ailleurs, tous les secteurs sont en crise (les cultures agricoles traditionnelles, le bâtiment) et le tissu industriel est fragile (entreprises de petite taille, coût du travail élevé par rapport aux autres pays de la zone Caraïbes).

2. L'inadaptation du système de formation

L'un des problèmes centraux auxquels sont confrontés les départements antillais réside dans l'insuffisance qualitative du système de formation professionnelle, à tel point que les membres de la délégation se sont interrogés sur l'opportunité d'un véritable audit de celui-ci.

L'appareil de formation souffre de plusieurs dysfonctionnements :

- En premier lieu, il apparaît très éclaté. A la Martinique par exemple, on ne compte pas moins de 376 organismes de formation. La Guadeloupe compte également près de 350 centres. Mais il s'agit de petites structures, peu performantes.

- En second lieu, la qualité de la formation proposée est très variable. A la Martinique, sur les 376 organismes recensés, seule une quarantaine dispense une formation de valeur, selon les responsables de la Chambre de commerce et de l'industrie.

- En troisième lieu, les relations avec le tissu économique local sont insuffisantes. Par exemple, aucune étude sérieuse n'est disponible sur les besoins des différents secteurs économiques. Les différents opérateurs travaillent donc en quelque sorte à "l'aveuglette".

- En quatrième lieu, le système de financement de la formation ne favorise pas la mise en place de stages réellement qualifiants. Au niveau des stagiaires, la rémunération proposée est si faible (1 200 F en moyenne) que beaucoup abandonnent et préfèrent demander le RMI (1 800 F pour une personne seule).

Au niveau des organismes, la prise en charge proposée par les pouvoirs publics est de l'ordre de 18 F de l'heure alors que le coût réel estimé d'une formation qualifiante avoisine 45 F de l'heure. Il ne faut pas s'étonner dès lors qu'on les surnomme les stages "papier-crayon".

Enfin, s'agissant des Rmistes, la rareté des bilans sociaux et plus généralement de critères d'évaluation adaptés (les critères de l'ANPE notamment apparaissent très sommaires) rend difficile toute formation débouchant sur une réinsertion.

3. Les effets pervers du RMI

Trois types d'effets pervers du RMI sont sensibles :

- Primo, le RMI a développé le travail au noir. Par nature, le travail clandestin est difficilement quantifiable. Toutefois, plusieurs indices révèlent que ce phénomène déjà très ancien dans les DOM connaît une ampleur croissante.

A la Martinique, les services départementaux de l'emploi ont constaté un décalage important entre l'effectif salarié global évalué par l'ASSEDIC et le nombre de personnes s'étant déclarées comme salariées lors du dernier recensement. Cet écart entre les deux sources avoisine les 10 000 salariés.

De fait, à l'occasion d'une enquête menée par le service public de l'emploi en 1990 auprès de 300 demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, deux tiers des hommes et un quart des femmes interrogés ont reconnu exercer "des jobs", c'est-à-dire concrètement des activités non déclarées.

Surtout, les responsables administratifs locaux ont appelé l'attention de la délégation sur les résultats décevants des stages d'insertion professionnelle. Alors que le recrutement des femmes ne pose pas d'autres problèmes que celui des niveaux de compétence ou de formation, celui des hommes se heurte à la très faible proportion de candidats et à l'insuffisante disponibilité des bénéficiaires potentiels, à un tel point qu'il n'est pas exceptionnel d'annuler les stages.

Certains secteurs constituent de véritables viviers de travail clandestin. Il s'agit, en premier lieu, de l'agriculture et de la pêche. Le bâtiment et les travaux publics constituent également un terrain favorable, tant pour les plus petits chantiers que pour les programmes plus ambitieux, y compris certains chantiers de travaux publics, à travers le recours à la sous-traitance d'entreprises qui ne sont pas toujours déclarées ou qui emploient une main d'oeuvre clandestine.

- Secundo, le RMI a eu un impact inflationniste sur les rémunérations. En effet, les allocataires du RMI souhaitent généralement travailler mais pas à n'importe quel prix, ni en risquant de perdre le minimum de sécurité sociale qu'ils ont pu acquérir ainsi. Ce dispositif a donc entraîné un relèvement des salaires proposés qui pèsent directement sur les coûts de production de certaines activités. Or, il s'agit généralement d'activités à la limite de la rentabilité, ce qui ne peut qu'avoir des conséquences négatives sur l'emploi.

- Tertio, dans certains secteurs, on a constaté une réelle désincitation au travail notamment dans l'agriculture. Il est devenu difficile de trouver des "bras" pour la coupe de la canne en particulier.

4. La crise des finances locales

La dégradation des budgets des collectivités territoriales et, en particulier, des régions antillaises, est depuis le printemps 1992, très préoccupante.

La Chambre régionale des comptes a constaté, pour la région Guadeloupe, un déficit de 723 millions de francs. La région Martinique a enregistré un déficit cumulé de 860 millions de francs et a dû réduire de 20 % son budget en 1992.

Avec une situation comparable à la Guyane, l'ensemble des régions françaises d'Amérique se trouve ainsi à l'heure actuelle sous tutelle financière.

Conjuguée au ralentissement économique national, la perte de confiance du secteur bancaire à l'égard des collectivités publiques a déstabilisé le secteur du BTP, jusque là fortement soutenu par les collectivités locales. Les difficultés de ces dernières se répercutent déjà sur le secteur privé, compte tenu de la diminution des investissements publics qui contribue à déprimer fortement la conjoncture économique.

La crise des finances régionales a également des conséquences sur le resserrement des crédits de la formation professionnelle, alors que les besoins sont considérables dans ce domaine.

II - PROPOSITIONS

Pendant la durée de son séjour, la délégation a participé à de nombreuses séances de travail et a établi de fructueux contacts à tous les niveaux : avec les autorités administratives du département, les présidents de conseils généraux et régionaux et leurs collaborateurs, les maires, ainsi qu'avec les partenaires sociaux. Elle en a retiré un certain nombre de propositions qui s'articulent autour des orientations suivantes :

- clarifier le dispositif institutionnel de l'insertion,
- déconcentrer davantage les crédits d'Etat,
- améliorer le suivi et l'évaluation des bénéficiaires du RMI,
- mieux associer les milieux professionnels à la formation des jeunes,
- encourager le développement économique.

1. Clarifier le dispositif institutionnel de l'insertion

La mission considère que les dysfonctionnements observés et l'échec partiel de l'insertion sont souvent imputables aux conflits de compétences ou à la dilution des responsabilités que provoque le principe de cogestion par le président du conseil général et par le préfet.

A cet égard, le dispositif institutionnel du RMI n'apparaît pas cohérent avec les principes de la décentralisation. C'est le département qui devrait avoir la compétence principale en matière d'insertion.

Il conviendrait donc de revoir ce dispositif et de limiter autant que faire se peut les formules de cogestion qui ont démontré leur inefficacité et de renforcer le fondement contractuel de l'accord auquel doivent parvenir l'Etat et le département pour promouvoir l'inscription des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Il faudrait également que les communes soient mieux associées. Le rôle des maires a été sous-évalué alors qu'ils peuvent transmettre les informations nécessaires à l'appréciation de la situation des demandeurs ou des bénéficiaires du RMI.

De plus, les 34 communes antillaises jouent un rôle essentiel sur le terrain, renforcé par le pouvoir économique qu'elles tirent des ressources tirées de l'octroi de mer dont elles sont, avec les régions, les principales bénéficiaires. Le partenariat doit donc être plus efficace.

2. Déconcentrer davantage les crédits de la créance de proratisation

La délégation estime indispensable d'accorder au préfet une plus grande marge de manoeuvre. Globalement, le rapport de la commission nationale d'évaluation évalue à seulement 65 % le taux de délégation de la créance de proratisation dans les territoires et départements d'outre-mer.

Pour améliorer les résultats de l'insertion, il conviendrait d'accroître la déconcentration et la globalisation des crédits de la créance au niveau du préfet. Ce mouvement pourrait porter prioritairement sur les domaines suivants : le financement du logement social et des mesures de résorption de l'habitat insalubre, les aides à l'emploi et à la formation professionnelle, les crédits communautaires du fonds d'investissement des départements d'outre-mer.

3. Améliorer le suivi et l'évaluation des bénéficiaires du RMI

Il n'a pas été possible aux travailleurs sociaux déjà surchargés d'assurer le suivi des Rmistes de façon satisfaisante.

Une amélioration de cette situation suppose sans doute un effort sur les effectifs, leur qualification et leur mobilisation.

Certains exemples que la délégation a pu apprécier sur place montrent aussi que de bons résultats à la sortie des stages d'insertion sont souvent liés à :

- la progressivité de la formation,
- un partenariat efficace, notamment avec l'ANPE,
- une bonne adéquation aux besoins du marché de l'emploi,
- la mobilisation du "plateau pédagogique" (assistantes sociales, formateurs...).

Surtout, la sortie du système du RMI doit être considérée comme un objectif prioritaire.

4. Mieux associer les milieux professionnels à la formation des jeunes

Il paraît souhaitable que le processus du revenu minimum d'insertion retrouve sa vocation initiale et que les sommes ainsi versées soient systématiquement assorties d'une contrepartie, sous forme, sinon d'un travail, du moins d'une activité.

Ceci suppose, d'une part, un renforcement des contrôles d'ailleurs en cours de réalisation et, d'autre part, une meilleure association des milieux professionnels à la formation des allocataires du RMI, ainsi qu'"à titre préventif" des jeunes sortant du système éducatif sans qualification.

Pour encourager les entreprises et les artisans à se mobiliser, des améliorations sont envisageables.

Pourquoi ne pourrait-on pas concevoir une réorientation d'une partie des crédits consacrés au RMI pour alléger les charges salariales embauchant des allocataires ? Cette proposition avait d'ailleurs été défendue par notre collègue Roger Lise, en faveur des artisans disposés à former et à employer des jeunes Rmistes, sans que ces derniers soient privés de leur allocation. Le secteur tertiaire pourrait également être associé à cette lutte contre le chômage.

D'une façon générale, l'affectation des crédits d'insertion apparaît beaucoup trop rigide. Ces derniers devraient pouvoir être employés pour couvrir les frais annexes à la formation en stages (frais de transport surtout) ainsi que pour la prise en charge partielle des charges salariales et sociales des entreprises industrielles ou artisanales souhaitant insérer des Rmistes.

5. Encourager le développement économique

De sa mission, la délégation retire le sentiment qu'il faut désormais envisager un rééquilibrage entre l'économique et le social. Les gens ne veulent plus d'assistanat mais un travail rémunéré plus conforme à leur dignité. Selon la plupart des acteurs économiques, certains secteurs pourraient révéler des gisements d'emploi :

- Le bâtiment

A la Martinique, on estime à 33 000 le nombre de logements en situation d'insalubrité et à 13 000 les demandes de logements sociaux non satisfaites. La Guadeloupe dispose également d'un parc de logements très insuffisant, suite notamment au cyclone Hugo. Avec plus de 31 000 personnes ne disposant pas d'eau dans ou à l'extérieur de leur logement et 15 000 sans électricité, la Guadeloupe est le département qui doit faire le plus gros effort (proportionnellement) pour rétablir la situation des personnes en grande précarité, d'autant que l'habitat est très diffus sur l'ensemble du territoire.

- Le tourisme

Les potentialités de développement paraissent très sérieuses. En effet, dans les Antilles françaises, l'activité touristique reste très en-deça de celle des pays voisins. En 1990, 650 000 touristes s'y sont rendus contre 9 millions dans le reste de la Caraïbe.

De nouvelles opportunités pourraient peut-être être trouvées, grâce notamment à la clientèle européenne, alors qu'actuellement, celle-ci reste centrée sur la France métropolitaine.

De même, le développement rapide ces dernières années du tourisme de croisière et du tourisme nautique, offre aux DOM-TOM l'opportunité de créer des activités et des emplois.

- Le secteur tertiaire

Les activités de services notamment en matière d'aide à domicile ont souvent été citées lors des entretiens de la mission comme des gisements potentiels d'emplois.

- L'industrie et l'artisanat

Moins souvent évoqués, ils représentent toutefois d'importantes possibilités d'emplois. Mais ceci suppose qu'à une partie des importations se substitue la production locale.

*
* *

En conclusion de cette mission, quatre enseignements essentiels se dégagent :

1°) L'inadéquation du dispositif du RMI à la situation des départements d'outre-mer

Conçu pour une population marginalisée par la crise économique, souvent qualifiée en métropole de "nouveaux pauvres", le revenu minimum d'insertion, qui a été appliqué dans les DOM sans concertation préalable, a touché là-bas une partie importante de la population et en réalité peu désocialisée, mais cumulant des retards considérables notamment au niveau de l'habitat et de la formation. Loin d'être un phénomène transitoire pouvant être résorbé dès lors que les conditions économiques seraient plus favorables, l'émergence de cette population caractérisée par la précarité, est devenue une donnée fondamentale et durable du paysage social en outre-mer. Cela suppose la mise en oeuvre, non pas de moyens financiers supplémentaires, mais de procédures spécifiques répondant au caractère massif et structurel de ce phénomène.

2°) Le "social" ne doit pas anticiper sur les progrès de l'"économie"

De sa mission, la délégation retire la conviction que les avantages sociaux doivent dépendre du rythme et de l'ampleur du développement économique qu'il est possible de promouvoir dans ces départements. Ce sont les raisons pour lesquelles elle estime que l'alignement du SMIC n'apparaît pas opportun de même qu'une revalorisation du niveau de l'allocation de RMI qui réduirait d'autant le montant de la créance de proratisation. Il lui paraît également tout à fait dangereux d'envisager de supprimer le Fonds d'action sanitaire et social obligatoire qui finance les cantines scolaires.

3°) Il existe de très graves inquiétudes liées à la dégradation de la situation économique

De nombreux élus locaux réclament d'ailleurs de véritables assises du développement économique des DOM ou une nouvelle loi de programme. Ces départements ont besoin d'un grand projet mobilisateur s'inscrivant dans une perspective à long terme et non en fonction d'une gestion au jour le jour.

4°) Une réforme du dispositif du RMI sera sans doute à mener, y compris en métropole

Elle devrait concerner l'articulation institutionnelle et l'adaptation des modalités d'insertion aux différentes catégories d'allocataires, dont certains ne pourront pas à l'évidence être insérés professionnellement. C'est pourquoi la délégation a exprimé le souhait de poursuivre au cours des prochains mois dans d'autres départements le travail d'investigation ainsi entrepris afin d'approfondir ses réflexions et d'éclairer les travaux de la Haute Assemblée.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Lors de la dernière session parlementaire, la commission des Affaires sociales du Sénat a décidé de désigner une mission d'information consacrée aux problèmes de l'emploi et de l'insertion sociale et professionnelle dans les départements de la Martinique et de la Guadeloupe.

La délégation, qui a effectué cette mission du 16 au 24 janvier 1993, était conduite par M. Jean-Pierre Fourcade, Président de la commission des Affaires sociales. Elle était composée, en outre, de Mme Marie-Claude Beaudeau, sénateur du Val d'Oise, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, sénateur de Loire-Atlantique, MM. Charles Descours, sénateur de l'Isère, Claude Huriet, sénateur de Meurthe-et-Moselle, Pierre Louvot, sénateur de Haute-Saône, Guy Robert, sénateur de la Vienne et Alain Vasselle, sénateur de l'Oise. Elle était accompagnée par Melle Dinah Desjardins, administrateur.

A l'occasion de ce déplacement, les membres de la délégation se sont particulièrement intéressés à l'application du revenu minimum d'insertion (RMI) et des mesures de lutte contre le chômage dans ces départements.

Comme l'a souligné le rapport de la Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion, le RMI a eu un impact massif dans les départements d'outre-mer. Un allocataire sur six y réside et une personne sur six dans ces départements est couverte par le RMI.

Ce phénomène est lié à l'ampleur considérable du chômage dans les DOM. Outre un sous-emploi endémique lié à de multiples facteurs (croissance démographique soutenue, taux d'échec scolaire élevé, économie tournée vers l'importation, etc), on constate

ces dernières années une aggravation très préoccupante du nombre des demandeurs d'emploi, notamment parmi les jeunes, qui doit retenir toute l'attention des pouvoirs publics.

Les départements d'outre-mer constituent donc un terrain d'observation privilégié car les problèmes y apparaissent dans toute leur complexité et les dispositifs mis en place montrent de façon plus explicite leurs limites.

C'est d'ailleurs à l'occasion d'une précédente mission à la Réunion que votre commission a mis en évidence tout l'intérêt de telles investigations. En effet, en mai 1991, à la demande du président du Sénat, la Commission des Affaires sociales a organisé une mission afin de faire le point sur la situation sociale de ce département d'outre-mer. Sur place, la délégation a été amenée à aborder prioritairement les problèmes de formation et d'emploi ainsi que d'insertion sociale et professionnelle.

Elle a surtout pu constater trois phénomènes particulièrement inquiétants, à savoir :

- le déséquilibre entre le nombre d'emplois créés localement et le nombre de candidats arrivant chaque année sur le marché du travail, ce dernier étant déjà caractérisé par un très fort taux de chômage, trois fois plus élevé qu'en métropole ;

- l'explosion du nombre de bénéficiaires du RMI et des contrats emplois-solidarité (CES) palliant imparfaitement la pénurie d'emplois ;

- l'apparition d'inquiétants effets pervers comme le développement du travail au noir et le recul de certains types de formation faiblement rémunérés, tel que l'apprentissage.

Les membres de la délégation ont pu confronter ces observations avec la situation sociale constatée à la Martinique et à la Guadeloupe.

Au-delà, ils ont souhaité approfondir leurs réflexions sur l'efficacité des mécanismes d'insertion sociale ou professionnelle mis en oeuvre par la loi.

La délégation a notamment tenté d'évaluer à l'occasion de cette mission l'application de la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 qui a reconduit et adapté le dispositif relatif au revenu minimum d'insertion.

Lors de l'examen de ce texte, le Sénat en avait souligné les nombreuses imperfections. Ses critiques s'articulaient autour de trois axes principaux.

En premier lieu, faute d'aborder globalement la lutte contre la pauvreté ce texte éludait le problème de la nécessaire harmonisation des minima sociaux, comme l'allocation veuvage, l'allocation pour adulte handicapé, le minimum vieillesse ou l'allocation de parent isolé.

En second lieu, rappelant que les médiocres résultats de l'insertion paraissaient en partie imputables aux conflits de compétences et à la dilution des responsabilités que provoque le principe de cogestion du dispositif RMI par le président du conseil général et le préfet, la commission avait souhaité une clarification du dispositif institutionnel de l'insertion en proposant notamment que le conseil départemental d'insertion puisse être présidé par un membre de ce conseil élu par ses pairs. De plus, il lui était apparu contraire aux principes de la décentralisation de généraliser les fonds départementaux d'aide aux jeunes en difficultés et d'imposer unilatéralement la réforme de l'aide médicale alors que ces deux dispositifs engendreraient des charges nouvelles pour les collectivités territoriales.

En troisième lieu, les membres de la commission avaient souligné la nécessité d'une plus grande souplesse dans l'utilisation du "20 % départemental" consacré à l'insertion. Ils proposaient que le solde des crédits non utilisés puisse être affecté à d'autres actions comme les fonds de solidarité logement, l'aide sociale ou la formation professionnelle.

Malheureusement, la Haute Assemblée n'a pas été suivie sur ces différents points par la majorité d'alors à l'Assemblée nationale.

La mission diligentée en janvier dernier répond néanmoins au souci d'évaluer concrètement sur le terrain les conditions d'application de cette loi.

Aussi, les membres de la délégation ont également souhaité formuler des propositions concrètes afin d'éclairer le Sénat et au-delà de cette enceinte, sur les orientations qu'ils estiment devoir être suivies.

La délégation tient à remercier très vivement l'ensemble des personnalités qui l'ont reçue pour la chaleur et la qualité de leur accueil. Elle exprime notamment sa gratitude à MM. Michel Morin, préfet de la Martinique et Franck Perriez, préfet de la Guadeloupe,

ainsi qu'à leurs collaborateurs, pour leur contribution essentielle au bon déroulement de cette mission. Elle remercie également les nombreux élus locaux rencontrés sur place pour leur participation très efficace à la préparation ainsi qu'à la réussite de cette mission et, tout particulièrement les parlementaires de la Martinique et de la Guadeloupe MM. Aimé Césaire, Rodolphe Désiré, Claude Lise, Roger Lise, et MM. Henri Bangou, Frédéric Jalton, Dominique Larifla, François Louisy et Ernest Moutoussamy.

PROGRAMME DE LA MISSION

I - MARTINIQUE

Samedi 16 janvier

- 15 h :**
- Arrivée à l'aéroport du Lamentin
 - Rencontre avec la presse
 - Transfert à l'hôtel Méridien
 - Accueil par les sénateurs de la Martinique

Dimanche 17 janvier

- 8 h 30 :** - Tour de l'île - Visite commentée
- 19 h 30 :** - Dîner offert par M. Roger Lise

Lundi 18 janvier

- 9 h :** - Réunion sur le service public de l'emploi et le RMI à la préfecture (salle Victor Schoelcher)
- 11 h 15 :** - Réunion avec les organisations patronales à la Chambre de commerce et d'industrie
- 13 h :** - Lunch offert par la Chambre de commerce et d'industrie
- 15 h :** - Rencontre avec M. Emile CAPGRAS, Président du conseil régional
- 16 h :** - Réunion de travail au conseil général (salle Maurice Nicolas)
- 19 h :** - Cocktail dinatoire au conseil général

Mardi 19 janvier

- 8 h 30 :** - Visite à M. Aimé CESAIRE, député-maire de Fort de France
- 9 h 45 :** - Visite d'un stage d'insertion sociale pour assistantes maternelles organisé par l'ADARPA (Association d'aide aux personnes âgées et retraités) à Ravine Vilaine (Fort de France)

- 11 h :** - Visite de l'antenne pour l'insertion au centre d'affaires de Californie
- 13 h :** - Déjeuner au restaurant le "Point de vue" offert par M. Rodolphe Désiré
- 15 h :** - Rencontre avec M. Rodolphe DESIRE, Sénateur-Maire du Marin
- Visite du secrétariat de la commission locale d'insertion du Marin
- 15 h 30 :** - Réunion de travail
- 19 h :** - RFO (Journal télévisé de 19 h 30)
- 20 h :** - Dîner à la résidence préfectorale

Mercredi 20 janvier

- 9 h :** - Réunion avec les organisations syndicales à la préfecture
- 11 h :** - Conférence de presse
- 12 h 15 :** - Départ pour la Guadeloupe

II - GUADELOUPE

Mercredi 20 Janvier

- 13 h :** - Arrivée à l'aéroport de Raizet
- Accueil par les sénateurs de la Guadeloupe (au salon d'honneur)
- Rencontre avec la presse
- 13 h 30 :** - Installation à l'Hôtel de la Vieille Tour au Gosier
- 14 h 30 :** - Rencontre avec M. BANGOU, sénateur-maire de Pointe-à-Pitre (à la mairie)
- 15 h 30 :** - Rencontre avec M. LOUISY, sénateur-maire de Goyave (à la mairie)
- 16 h 30 :** - Rencontre avec M. LARIFLA, Président du Conseil Général député-maire de Petit-Bourg, au Conseil Général, à Basse-Terre

- 17 h 30 :** - Rencontre avec M. Franck PERRIEZ, Préfet de la région Guadeloupe, assisté des secrétaires généraux de la Préfecture, de MM. DERNST et DRIEUX, respectivement Directeur des Affaires Sanitaires et sociales et Directeur Départemental du Travail et de l'emploi à la Préfecture
- 18 h 30 :** - Retour vers Gosier
- 20 h :** - Dîner au restaurant de la Vieille Tour

Jeudi 21 Janvier

- 8 h 30 :** - Visite à M. Frédéric JALTON, Député-maire des Aymes (à la mairie)
- 10 h :** - Visite à M. Ernest MOUTOUSSAMY, maire de Saint-François (à la mairie)
- 12 h 30 :** - Déjeuner au restaurant "Le Caprice des Iles" à Baillif
- 14 h 30 :** - Réunion de travail sur les thèmes de l'insertion et le RMI et le chômage des jeunes et les contrats emploi-solidarité avec : la DDTE, l'ANPE, des entreprises et des associations intermédiaires, la "Mission jeunes du Conseil Général", la D.A.S.S. (Etat) et le S.A.S.D. (Conseil Général), la Caisse d'allocations familiales, des représentants des Chambres de commerce et d'industrie et des associations d'insertion, le Secrétaire Général aux Affaires Economiques et Régionales, la déléguée régionale à la Formation professionnelle, la déléguée régionale aux Droits des Femmes (à la C.C.I. de Basse-Terre)
- 16 h 45 :** - Visite du chantier-école de la Maison d'Arrêt de Basse-Terre (association AGIRE)
- 17 h 30 :** - Retour vers Gosier
- 19 h :** - Cocktail offert par le Président du Conseil Général à la résidence départementale du Gosier

Vendredi 22 Janvier

- 9 h 30 :** - Réunion de travail sur le fonctionnement des établissements hospitaliers (au C.H.R.U.) avec des représentants du Conseil d'Administration du C.H.U., de la D.A.S.S., de l'Union hospitalière, des syndicats, de la Sécurité sociale

- 11 h 30 :** - Départ pour Saint-Claude
- 12 h 30 :** - Déjeuner à la Résidence préfectorale à Saint-Claude avec les parlementaires de Guadeloupe et les responsables du secteur sanitaire et social
- 14 h 30 :** - Réunion sur les perspectives d'emploi en Guadeloupe avec les partenaires sociaux, syndicats, union patronale, C.C.I. (à la Préfecture)
- 16 h 30 :** - Rencontre avec la presse
- 17 h :** - Retour vers Gosier

Samedi 23 Janvier

- 9 h :** - Tour de l'île - visite commentée
- 17 h 30 :** - Départ pour Paris

PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE PREOCCUPANT DES ANTILLES FRANCAISES

Depuis la départementalisation, les Antilles ont connu une profonde transformation qui s'est accélérée à partir des années 60. A titre anecdotique et pour mesurer cette évolution, certains interlocuteurs des services ont rappelé aux membres de la délégation qu'il n'y a pas si longtemps le linge utilisé dans les hôpitaux était encore lavé à la main dans les rivières...

Ce développement incontestable s'est traduit par des progrès appréciés par nos compatriotes d'outre-mer et que la délégation a pu constater dans tous les domaines : infrastructures, santé, éducation, loisirs...

Toutefois, ni l'importance des transferts publics, ni la qualité des hommes n'ont permis à ces départements de bénéficier d'un développement plus autocentré et moins dépendant de l'extérieur. Les handicaps structurels à leur développement sont bien connus :

- l'éloignement géographique par rapport à la métropole ;
- la faiblesse des échanges avec le reste de la zone caraïbe ;
- les conditions physiques (relief volcanique) et climatiques (position tropicale les exposant aux cyclones) ;
- l'absence de matières premières et de richesses minières ;
- l'étroitesse du marché intérieur dominé par les entreprises de petite taille et de type familial.

Une des conséquences de cette situation est le chômage endémique qui sévit dans ces îles.

A cet égard, le RMI n'a fait que révéler certaines disparités, notamment de revenus, et les distorsions de la croissance économique des trente dernières années.

Il est donc apparu essentiel à la délégation de conjuguer ces deux approches, économique et sociale, pour mieux cerner la situation de chacun de ces départements.

I. LA MARTINIQUE

A l'initiative de notre collègue Roger Lise, membre de la commission des Affaires sociales, la délégation s'est d'abord rendue à la Martinique.

Bien que situé à 7 000 km de la métropole, ce département d'outre-mer en est le plus proche sur le plan économique et social. Avec un PIB d'environ 41 700 F par habitant, la Martinique est le plus développé des départements d'outre-mer, même si ce montant ne représente que 40 % du PIB par habitant de la métropole et sous-estime d'importantes disparités de niveau de vie.

Toutefois, sa situation socio-économique n'en demeure pas moins préoccupante et s'est même dégradée depuis 1991.

A. LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DU DÉPARTEMENT

Le chômage qui, depuis 1989, semblait s'être stabilisé, a ainsi sensiblement augmenté avec une progression du nombre de demandeurs d'emploi de 12 %. Comme la délégation a pu le constater sur place, cette évolution traduit les difficultés croissantes éprouvées par les entreprises dans la plupart des secteurs économiques ainsi que "la crise" des filières agricoles traditionnelles.

1. La situation économique

Depuis 1991, l'économie martiniquaise connaît un ralentissement marqué de l'ensemble des secteurs productifs. Les incertitudes liées à l'avenir des productions agricoles dans le grand marché européen ont manifestement pesé lourdement sur les opérateurs locaux.

a) Le poids de l'agriculture

Si la production agricole reste encore la principale richesse de ce département, il faut souligner que sa part relative

dans l'économie locale tend à décroître. Alors qu'il y a vingt ans, la moitié de la superficie de l'île y était consacrée, cette part ne représente plus désormais qu'un tiers du département soit environ 37 000 hectares. De même, la population occupée dans l'agriculture est passée de 62 000 en 1973 à 26 000 personnes actuellement.

Cette agriculture est menacée. Même si elle s'est accrue progressivement, la taille des exploitations reste faible, d'un peu plus de 2 hectares en moyenne. Surtout, sa prospérité repose sur quelques produits.

- la banane

La banane demeure la première production agricole de la Martinique. Elle concerne environ 1 500 exploitations agricoles employant directement 8 000 personnes (soit près de 80 % de la population active agricole) et indirectement 15 000 personnes. Ce secteur est le premier employeur du département. La banane représente 46 % de la production agricole finale et 22 % de la surface agricole utilisée. La Martinique exporte, bon ou mal an, 200 000 tonnes de sa production bananière. En raison des événements climatiques -notamment des cyclones- ou sociaux, elle n'est pas encore revenue à son niveau de production optimal, qui est de l'ordre de 250 000 à 300 000 tonnes par an.

Or, depuis le second trimestre 1992, ce secteur traverse une crise liée principalement à la remise en cause de la règle des "deux tiers - un tiers", instaurée sous le Général de Gaulle en vertu de laquelle la France s'engageait à réserver les deux tiers de ses importations aux bananes antillaises et seulement un tiers à celles provenant des anciennes colonies. On constate ces derniers mois une forte progression des importations en provenance de Côte d'Ivoire et du Cameroun et donc une mévente de la production antillaise. Celle-ci est aggravée par la concurrence en provenance des pays d'Amérique centrale.

- le sucre

L'industrie sucrière de la Martinique est entrée en crise au début des années 60 essentiellement en raison de la multiplicité et de la faible capacité des unités de production ainsi que de l'augmentation importante des coûts de production, notamment des salaires.

Actuellement, l'usine du Galion exploitée par la société d'économie mixte de production sucrière et rhumière de la Martinique (S.A.E.M.) demeure la seule usine en fonctionnement, malgré "le plan

d'amélioration de la culture de la canne" mis en place dès 1980 et reconduit chaque année.

Ces aides ont permis à la production de canne de se maintenir autour de 200 000 tonnes par an même si depuis 1990 elle a tendance à diminuer. La baisse enregistrée à nouveau en 1992 n'a d'ailleurs pas permis de rentabiliser les investissements destinés à la modernisation de l'outil industriel, engagée depuis trois ans dans l'usine du Galion.

- le rhum

La production rhumière reste l'une des principales activités agro-industrielles de la Martinique bien qu'elle occupe moins de mille personnes, dont la moitié à titre saisonnier. La production oscille entre 60 000 et 100 000 tonnes par an, dont un quart est consommé localement.

Confrontés aux contraintes d'un marché de plus en plus concurrentiel, les producteurs s'efforcent d'obtenir un label de qualité avec une appellation d'origine contrôlée pour le rhum agricole et de développer la production du rhum vieux considéré comme "haut de gamme".

Toutefois, de graves inquiétudes pèsent également sur ce secteur.

Au plan communautaire, en effet, plusieurs éléments sont de nature à le fragiliser comme la modification du régime fiscal intervenue fin 1992 (règlement CEE de mai 1989) ou l'entrée sur le marché des rhums en provenance des pays A.C.P. (Afrique-Caraïbes-Pacifique) rendue possible par les accords de Lomé IV. Même la définition communautaire du rhum constitue un obstacle à la commercialisation car elle est jugée laxiste par la profession. Celle-ci souhaite obtenir la différenciation entre rhum agricole et traditionnel, d'une part, et rhum léger, d'autre part.

Par ailleurs, les exportations restent très dépendantes de la métropole qui en absorbe les quatre cinquièmes.

En contrepartie, néanmoins, le rhum bénéficie de subventions dans le cadre du POSEIDOM.

- autres productions végétales

Même si la Martinique est le seul département d'outre-mer à produire des conserves destinées à l'exportation, la surface plantée d'ananas n'a cessé de décroître depuis quelques années et sa production s'établit seulement autour de 16 000 tonnes par an.

L'ensemble des autres productions végétales, d'ailleurs peu développées (30 % de la production agricole finale soit environ 500 millions de francs), a été affecté par une baisse sensible des rendements.

Ces productions sont généralement réalisées sur des exploitations de petite taille (6 000 hectares au total) où la main d'oeuvre est essentiellement familiale et destinée à l'approvisionnement du marché local.

Cette tentative de diversification n'est pas en mesure de constituer une véritable alternative à la "monoculture" bananière de ce département.

- la pêche

Le secteur de la pêche est également en décroissance : seuls 722 pêcheurs étaient inscrits en 1991 auprès de la Direction des affaires maritimes. Leur activité permet d'assurer 37 % de la consommation annuelle du département. Cette activité, surtout artisanale, bénéficie d'aides de la région et de la communauté économique européenne.

L'aquaculture reste marginale pour les poissons et encore modeste pour les crevettes d'eau douce (65 tonnes en 1991).

b) La faiblesse du secteur industriel

L'industrie martiniquaise est dominée par le secteur agro-alimentaire qui représente 35 % des entreprises et près de la moitié des emplois, suivi par les industries de transformation liées au Bâtiment Travaux Publics. Les autres activités, dont la chimie et l'imprimerie essentiellement, représentent environ un tiers des entreprises et un quart des emplois de ce secteur.

Il s'agit également d'un tissu industriel assez fragile. Il est composé d'unités de taille moyenne (60 % comptent entre 20 et 49 salariés et 20 % moins de 20 salariés), généralement de caractère familial. Comme l'ont souligné les membres de la Chambre de commerce et d'industrie, l'effectif salarié est généralement le même depuis la création des entreprises, ce qui génère des coûts de fonctionnement élevés. 60 % des entreprises sont installées dans la zone couverte par Fort-de-France, Schoelcher et Le Lamentin.

- le BTP

L'industrie a largement subi les effets de la crise du BTP. Celle-ci est particulièrement sensible pour les entreprises industrielles de matériaux de construction ou de travail des métaux et du bois.

Il convient de rappeler qu'après une période d'activité soutenue grâce aux constructions d'importants bâtiments publics (hôtel de région, stade de Fort-de-France...), et aux investissements dans le domaine routier (près de 500 millions de francs au titre du fonds d'investissement routier engagés en 1991), on enregistre depuis deux ans une baisse d'activité brutale dans ce secteur.

Ce ralentissement n'est pas sans lien avec la crise des finances locales et le surendettement des communes que connaît aussi ce département. Selon une étude réalisée par la Direction départementale de l'équipement en 1989, les communes et les départements consacraient respectivement 39 % et 35 % de leur budget à des dépenses d'investissement. Les deux communes les plus importantes (Fort-de-France et Le Lamentin) réalisent à elles seules près de 40 % des commandes de bâtiment et travaux publics de la Martinique.

Or, depuis deux ans, les investissements émanant des collectivités locales, comme des entreprises privées d'ailleurs, ont tendance à stagner.

La branche du bâtiment a également souffert du ralentissement observé dans la construction de logements "défiscalisés" qui ne semble pas avoir bénéficié aussi amplement des mesures prises fin 1991 par le gouvernement que de celles mises en place en 1986.

Dans ce contexte difficile, aggravé par une augmentation des charges salariales (le SMIC a augmenté de 5,4 % depuis 1991 dans le cadre de la politique de rattrapage par rapport au niveau métropolitain) et par un allongement des délais de paiement de certaines collectivités locales, un certain nombre d'entreprises ont procédé à des licenciements de personnel ou déposé leur bilan.

- l'artisanat

Parallèlement, l'artisanat est encore très présent dans l'ensemble du tissu économique martiniquais. En 1991, la Chambre des métiers comptait environ 9 000 artisans inscrits. Le nombre d'emplois salariés dépendant de ce secteur est de l'ordre de 21 000 auxquels il convient d'ajouter quelque 1 500 apprentis.

On enregistre même une légère progression de ce secteur. Deux facteurs semblent y contribuer : d'une part, la dimension artisanale est mieux adaptée au marché local, et d'autre part, le développement de la politique de la sous-traitance favorise l'intervention des entreprises artisanales.

Il faut souligner également les actions de la Chambre des métiers tant en matière de formation (le centre de formation des apprentis de Rivière salée peut accueillir jusqu'à 2 000 apprentis), que d'assistance technique, de promotion et de commercialisation des produits de l'artisanat.

Le conseil général apporte pour sa part sa garantie aux prêts participatifs accordés aux artisans et a créé un fonds pour le développement de ces activités doté d'un million de francs.

Malgré ces efforts, un artisanat vivace ne peut pallier les effets de la faiblesse des structures industrielles, notamment sur l'emploi.

c) Le tourisme : un secteur en pleine expansion

Ce secteur connaît une forte expansion, notamment grâce au bon niveau de desserte aérienne dont bénéficie la Martinique (ouverture de lignes charters, création du réseau régional caraïbe coordonné).

315 000 clients avec 1 600 000 nuitées en 1991 (contre 281 500 clients en 1990 avec 1 450 000 nuitées) ont ainsi fréquenté les 5 900 unités d'hébergement dont dispose l'île. Toutefois, la clientèle originaire de métropole reste prépondérante (167 038 clients), tandis que la clientèle nord-américaine est en constante régression.

Le tourisme de croisière poursuit également sa progression. 648 escales de paquebots et 421 259 passagers en transit et débarqués ont été recensés en 1990, soit 14 % de plus qu'en 1989. En 1991, l'augmentation à compter du mois d'octobre du nombre de croisiéristes a permis de compenser la diminution importante observée lors des événements du Golfe.

2. La situation de l'emploi

Quelles que soient les sources, le chômage apparaît élevé.

Le dernier recensement (1990) fait état d'une population active potentielle de 164 878 personnes, composée de 110 133 actifs ayant un emploi et 52 945 personnes ayant déclaré être au chômage, soit 32 % du total ! Toutefois, parmi ces dernières, seules 40 000 disent être à la recherche d'un emploi et moins de 32 000 sont inscrites effectivement à l'ANPE.

Il faut noter également que le chômage a recommencé à progresser en 1991 alors que depuis 1989 il semblait stabilisé.

a) Les caractéristiques du chômage

Le chômage touche en particulier les jeunes. Ces derniers représentent un tiers des demandeurs d'emploi. Il faut noter toutefois que ce taux est en diminution. Amorcée en 1990, cette tendance s'est confirmée en 1991 et 1992 puisque la part représentée par les jeunes de moins de 25 ans est passée de 40 % en 1989 à 35 % en 1990 pour avoisiner les 30 % aujourd'hui. Cette diminution a été plus marquée chez les femmes (- 9 % en 1991) que chez les hommes (- 3 % en 1991). Cette réduction est liée aux mesures prises par le Gouvernement en faveur de l'emploi des jeunes.

Si les femmes restent plus nombreuses que les hommes dans cette catégorie, il convient de souligner le décalage très important entre le nombre d'hommes s'étant déclarés à la recherche d'un emploi à l'occasion du recensement (soit 46 %) et celui des hommes inscrits à l'ANPE (39 %). Cet écart n'est probablement pas sans lien avec l'existence des "jobs" et l'importance du travail clandestin chez les hommes.

Concernant les chômeurs de longue durée, on observe également un hiatus entre les données fournies par le recensement et les chiffres de l'ANPE. Si, dans le premier cas, 70 % des chômeurs interrogés déclarent rechercher un emploi depuis plus d'un an, seule la moitié est recensée comme tel par l'ANPE. Selon cette dernière source, la part représentée par les chômeurs de longue durée est successivement passée de 33 % du nombre total de demandes d'emploi de fin de mois à 37 % en 1990 puis à 40 % en 1991.

Ces chiffres appellent plusieurs remarques :

1°) Ces données révèlent que le chômage est conçu comme un état faisant alterner des jobs, des contrats souvent précaires ou à durée déterminée et des moments de retrait du marché du travail. Si, d'un point de vue administratif toutes ces situations interrompent le suivi effectué par l'ANPE (d'où les statistiques constatées) dans les faits, le chômage est vécu sur le long terme et révèle une véritable

"installation" de toute une frange de la population dans la précarité.

2°) Corrélativement, on constate un certain fatalisme vis-à-vis de cette réalité, et en premier lieu chez les intéressés eux-mêmes. Les services de l'emploi estiment ainsi que moins de 20 % des demandeurs d'emploi ont une attitude réellement active dans la recherche d'un emploi.

b) Les causes du chômage

L'économie martiniquaise apparaît incapable de faire face à la forte demande d'emplois résultant d'une pression démographique qui reste élevée. Cette situation provient également du tassement général de l'activité mais aussi de l'insuffisante qualification de la main d'oeuvre.

- La situation démographique

Même si la Martinique connaît une progression démographique moins forte que les autres départements d'outre-mer et notamment la Guadeloupe, les données du dernier recensement général font état d'un important accroissement.

La population martiniquaise a augmenté de 10 % entre 1982 et 1990, passant de 327 000 à 360 000 habitants, soit une progression annuelle de 1,1 %.

Deux phénomènes expliquent cette évolution. D'une part, ce département connaît un excédent naturel important (+ 4 000 habitants en moyenne par an) en raison d'un taux de natalité qui reste supérieur à celui de la métropole (17,8 ‰ contre 13,6 ‰ en métropole) et d'un taux de mortalité qui reste bas (6 ‰), en raison de la jeunesse de la population. D'autre part, le solde migratoire de l'île est redevenu positif depuis 1990, traduisant un renversement des flux migratoires, sans précédent depuis 1967.

On a assisté, en effet, ces dernières années à un courant d'immigration de personnes installées en métropole, majoritairement dans la tranche d'âge 30 - 39 ans, avec leurs enfants (environ 5 000 adultes entre 1982 et 1990).

Au total, les jeunes de moins de 20 ans représentent 33 % de la population (contre 26,5 % en métropole). Par ailleurs, les 20 - 39 ans, qui ne représentaient que 28 % de la population totale en 1982, se sont renforcés, passant à 38 % en 1990. Cette progression s'est

réalisée sous l'effet de l'arrivée à l'âge adulte des générations nombreuses des années 1960 et de l'importante immigration des plus de 30 ans enregistrée dans la décennie 80.

En conséquence, le dernier recensement a fait apparaître une population active de 164 870 personnes, mais dont 52 945, soit 32 %, se déclaraient sans emploi.

- Une main d'oeuvre peu qualifiée

Il faut souligner l'insuffisante formation de la main d'oeuvre. 63 % des chômeurs n'ont aucune qualification, y compris parmi les jeunes, comme le montre le tableau suivant :

DEMANDEURS D'UN PREMIER EMPLOI ÂGES DE MOINS DE 25 ANS PAR NIVEAU DE FORMATION (1)

	1990	%	1991	%
Demandes en fin de mois				
Niveau licence et +	40	0,6	36	0,6
Niveau bac + 2	87	1,3	99	1,7
Niveau bac	261	3,9	311	5,3
Niveau CAP/BEP	2.020	30,5	1.740	29,6
Niveau CPPN et moins	4.211	63,6	3.697	62,8
Total	6.619	100,0	5.883	100,0

Source : Direction départementale du travail et de l'emploi

(1) Demandeurs de catégorie 1, à savoir les demandeurs à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée.

L'analyse des demandes d'emploi en fin de mois des moins de 25 ans, selon le niveau de formation, montre que la part des demandeurs d'un premier emploi ayant un niveau de premier cycle court (classe de 6^e ou CPPN) a subi une légère régression en 1991, mais elle demeure néanmoins supérieure à la moyenne métropolitaine. En revanche, le nombre de demandeurs de niveau "bac et bac + 2" a sensiblement progressé, mais reste relativement faible (7 % du total des demandes en 1991 contre 5,2 % en 1990).

Or, paradoxalement, il convient de souligner que les principaux salaires de référence ont progressé au-delà de l'accroissement du niveau global des prix.

Cette évolution est essentiellement liée à la revalorisation du SMIC décidée par le gouvernement en vue de procéder au rattrapage sur le SMIC métropolitain.

Par un effet d'entraînement, on constate que les salaires sectoriels ont eux aussi enregistré une hausse supérieure à l'inflation à de rares exceptions près (secteur bancaire, fonction publique). Cet

exemple illustre les contradictions du développement économique en outre-mer.

- La situation de l'emploi

Selon les services de la préfecture, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE avoisinait en 1992, 38 600 personnes, soit un taux de chômage de 18 % de la population active. Ces services ont indiqué à la délégation qu'une nette dégradation s'est fait ressentir depuis mai 1992 avec une augmentation du nombre d'inscrits à l'ANPE de l'ordre de 3 000 personnes, soit un accroissement de l'effectif.

Cette dégradation coïncide avec le ralentissement de l'activité économique, le taux de croissance de l'économie martiniquaise passant de 9,1 % en 1989, à 3,8 % en 1990, 3,4 % en 1991. En 1992, la croissance a été quasiment nulle.

Pourtant, il serait erroné de croire que ce département ne crée pas d'emplois. De 1987 à 1990, l'effectif salarié dans le secteur privé recensé par l'ASSEDIC est passé de 46 600 à 51 400 personnes, soit une progression de 10 %. Un examen plus attentif fait toutefois apparaître que cette croissance affecte surtout le secteur tertiaire (+ 18 %) déjà hypertrophié (70 % de l'emploi privé). Le secteur secondaire reste quasiment stable. En revanche, le secteur primaire recule, avec une diminution de 15 % des emplois déclarés.

Le nombre d'offres d'emplois avoisine 2 000 par an avec même près de 2 700 offres en 1991, mais est en diminution sur l'année 1992.

Selon les informations fournies à la délégation, les secteurs qui continuent à recruter concernent principalement le travail mécanique du bois, les matières plastiques, les boissons et alcools ainsi que les matériaux de construction même si le secteur du BTP traverse depuis la fin de 1992 une crise extrêmement sérieuse.

L'examen des secteurs en baisse laisse apparaître des mutations économiques vers des formes plus modernes de production et de distribution. Outre la chute de l'emploi salarié dans l'agriculture, on note un fléchissement dans des secteurs comme l'ameublement, la boulangerie-pâtisserie, l'industrie de la conserve, les transports routiers. On peut penser par exemple que le reflux du commerce non alimentaire spécialisé n'est pas sans lien avec le développement des grandes surfaces.

La situation du marché de l'emploi apparaît donc très préoccupante. Lors d'une rencontre avec les partenaires sociaux, il a été révélé à la délégation qu'en moyenne cinq

entreprises par semaine étaient contraintes de déposer leur bilan. Une note réalisée par les services départementaux brosse ainsi le tableau de la situation fin 1992 : *"A l'heure actuelle, la faiblesse de l'emploi dans le secteur privé qui ne représente que 55,9 % de l'emploi salarié total ne permet pas d'espérer une amélioration notable de la situation globale, d'autant plus que des suppressions d'emplois sont en cours dans les municipalités au détriment du personnel non titulaire. Il en va de même dans le secteur du BTP où l'évolution récente de la défiscalisation, la saturation du marché privé découlant des opérations réalisées dans ce cadre les années précédentes conduisent à des suppressions d'emplois que devraient limiter les seuls marchés publics de logements sociaux (LLTS, LES, RHI, crédits RMI) et quelques grands chantiers tels que le port et l'aéroport. En outre, la crise grave des finances locales révélée par la situation du conseil régional (près de 300 millions de francs dûs aux entreprises du BTP) assèche les trésoreries des entreprises, crée un climat de méfiance chez les banquiers et autres établissements financiers, réduit notablement enfin l'importance potentielle des carnets de commande au-delà même de la diminution nette puisque les financements européens ne peuvent intervenir qu'en complément de financements nationaux"*.

Trois facteurs tendent toutefois à atténuer les aspects négatifs du marché de l'emploi actuel :

- d'une part, l'importance, souvent soulignée par les interlocuteurs de la délégation, des différentes formes d'économie souterraine (emplois ou activités d'appoint non déclarés, couramment appelés "jobs") ;

- d'autre part, et malgré leurs insuffisances, les mesures prises en matière de traitement social du chômage et le RMI qui, quelle que soit l'appréciation qu'on peut porter sur eux, jouent un rôle d'"amortisseur" ;

- enfin, le poids des solidarités familiales encore très fortes qui exerce un rôle essentiel, surtout vis-à-vis des plus jeunes. Mais pour combien de temps encore ?

B. L'APPLICATION DU RMI

Il convient de rappeler que l'objectif de la loi du 1er décembre 1988 était double : assurer un revenu minimum aux personnes les plus démunies et mettre en place à leur profit un programme de réinsertion sociale et professionnelle.

1. Les modalités d'application de l'allocation

a) La mise en place de la prestation

L'Etat s'est assez rapidement mobilisé pour la mise en oeuvre du RMI. Avant même la publication du décret adaptant ce dispositif aux DOM (en date du 20 janvier 1989), le préfet avait confié à la direction départementale de l'action sanitaire et sociale sa mise en oeuvre concrète et son pilotage. Plus précisément, la DDASS s'est vu officiellement confier trois types d'opérations : l'information et la sensibilisation des élus, des usagers et des socio-professionnels, l'installation du dispositif d'insertion et enfin une partie de la gestion de l'allocation.

En fait, les CCAS (les centres communaux d'action sociale) ont été les principaux services d'instruction des demandes. Dès 1989, l'afflux de demandes a surpris les services, afflux sans commune mesure avec les estimations faites. Au cours de cette première année d'application, on a enregistré plus de 25 300 dépôts de dossiers. Le personnel a donc été rapidement débordé et incapable de mener à bien les contrôles indispensables. Les délais d'attribution varient aujourd'hui de trois à six mois.

Si la demande d'allocations a progressivement baissé (- 76 % entre 1989 et 1991), la montée en charge du dispositif a été régulière puisque le nombre de personnes ayant un droit ouvert au RMI est passé de 9 000 en 1989 à 14 600 en 1990 pour se stabiliser autour de 18 000 entre 1991 et 1992, en raison notamment de l'alignement des allocations familiales.

Il faut noter également que les procédures d'enquêtes par les caisses d'allocations familiales, notamment sur les ressources, ont commencé à se développer. Lors de l'une d'entre elles, intervenue récemment, sur 7 600 dossiers contrôlés, 46 % ont fait l'objet d'une régularisation !

L'effectif du service de contrôle de la caisse d'allocations familiales est désormais de onze agents. Leurs actions sont multiples : contrôle des nouveaux bénéficiaires, contrôle des doubles bénéficiaires (prestations familiales plus RMI), enquêtes spéciales à la demande des services de liquidation ou du contentieux, contrôle des ressources annuelles ...

b) Les bénéficiaires du RMI

A la demande du conseil général de la Martinique, une étude a été réalisée et rendue publique en mai 1992. Elle met en évidence les spécificités de la population locale des allocataires rapportée à celle de la métropole.

- La typologie des allocataires

A la Martinique, on constate que les allocataires sont majoritairement des femmes vivant seules avec de jeunes enfants.

Les femmes représentent les deux tiers des allocataires contre 55 % au plan national. Alors que la population bénéficiaire du RMI est composée majoritairement de personnes vivant en couple (70 %), dans ce département on constate à l'inverse que 85 % des allocataires vivent sans conjoint, même si du point de vue de l'hébergement une très large proportion vit chez ses parents (60 %).

Les bénéficiaires du RMI sont, par ailleurs, plutôt jeunes puisque 50 % ont moins de 35 ans, contre 43 % pour cette même classe d'âge en métropole.

Les deux tiers de ces derniers ont charge d'enfant. Grosso modo, on constate qu'un tiers n'a pas d'enfant, un tiers élève un ou deux enfants et un dernier tiers a plus de trois enfants.

Il faut souligner, enfin, qu'il s'agit d'une population relativement statique, qui dispose de fortes attaches locales. En effet, dans la très grande majorité des cas (86 %) les allocataires résident dans leur commune depuis plus de dix ans et n'envisagent en aucun cas de déménager.

- Le mode de vie

L'enquête effectuée en 1992 apporte des précisions intéressantes sur le mode de vie de ces allocataires.

Premièrement, concernant leur état de santé, on constate qu'un tiers affirme être souvent malade, ce qui les conduit à répondre par la négative aux questions relatives à la recherche d'un travail. Une part non négligeable de cette population ne se sent donc pas impliquée par l'objectif d'insertion professionnelle ou de formation, prévu par le dispositif.

Deuxièmement, avant la mise en place du RMI, 61 % seulement des allocataires bénéficiaient de la sécurité sociale. Toutefois, une partie non négligeable ignore encore être couverte

grâce au RMI par la sécurité sociale, ce qui soulève le problème de l'information des allocataires.

Troisièmement, par rapport à la métropole, près du double des allocataires ne paient pas de loyer, soit 56 % contre 30 %. Ce pourcentage reflète la plus grande proportion de jeunes seuls habitant chez leurs parents et de personnes occupant une propriété familiale. L'enquête a révélé qu'un certain nombre de ces personnes (3 %) vivaient dans des conditions d'extrême précarité, n'ayant ni eau ni électricité, ni souvent de salle de bain.

Quatrièmement, on observe que la moitié des allocataires disposent de revenus variant entre 1 000 francs et 2 000 francs. L'autre moitié bénéficie d'autres prestations en particulier les allocations familiales, l'allocation de soutien familial et l'allocation logement. Près de la moitié déclare être amenée à effectuer des travaux d'appoint leur permettant d'augmenter leurs revenus. Quant aux dépenses, elles concernent les besoins de première nécessité, comme l'alimentation, le logement et l'habillement. Sept bénéficiaires sur dix déclarent dépenser moins de 300 francs par mois pour les loisirs.

Du point de vue de la réinsertion professionnelle, plusieurs handicaps ont été relevés par les enquêteurs.

Le niveau général de formation est globalement assez bas. Plus d'une personne sur trois n'a pas dépassé le niveau primaire même si les plus jeunes ont un niveau d'études plus élevé (CAP, BEP ou troisième pour 52 %). Deux personnes sur dix déclarent n'avoir jamais travaillé, soit deux fois plus qu'au plan national, ce qui recoupe les observations sur l'ampleur du chômage des jeunes dans ce département. Les emplois occupés sont en grande partie (56 %) des emplois peu ou pas qualifiés du secteur tertiaire (commerce, restauration, service...) mais les hommes déclarent souvent avoir travaillé dans l'artisanat et le bâtiment.

Surtout, il faut noter que deux allocataires sur trois n'ont pas travaillé depuis plus de cinq ans contre 23 % au plan national.

Les quelques rares personnes exerçant une activité (12 % des allocataires, soit un pourcentage comparable à celui de la métropole) travaillent en majorité à temps partiel et occupent des emplois très peu qualifiés, le secteur tertiaire étant bien entendu privilégié.

Enfin, les services départementaux ont noté que contrairement à la métropole, les Rmistes vivant en milieu urbain se montraient plus dynamiques, ouverts et autonomes dans

leur processus d'insertion que ceux résidant en milieu rural qui sont plus difficiles à mobiliser. Cette attitude peut s'expliquer par le fait que ces derniers sont souvent moins "désocialisés" (entretenant des relations de voisinage très étroites, par exemple).

c) Bilan financier

Si le nombre de bénéficiaires du RMI à la Martinique a été doublé entre 1989 et 1990, les sommes payées au titre de cette allocation ont, quant à elles, été multipliées par trois, passant de 111 millions de francs à 355 millions de francs.

Depuis 1991, le RMI est devenu la première prestation versée par la caisse d'allocations familiales. Son montant est en effet supérieur à celui des allocations familiales (308 millions de francs) et de l'allocation aux adultes handicapés (202 millions de francs).

Les services chargés de la liquidation de cette prestation ont constaté un montant d'indus évalué en 1991 à 45,4 millions de francs, soit environ 13 % du total versé. Il faut noter toutefois que les trois quarts de ces sommes sont finalement récupérés.

2. Le dispositif d'insertion

a) L'organisation institutionnelle

L'essentiel du dispositif d'insertion à la Martinique a été mis en place en mars 1989.

- *Le conseil départemental d'insertion (C.D.I.) a été constitué en mars 1989. Coprésidé conformément à la loi du 1er décembre 1988, le conseil associe toutes les parties prenantes : l'Etat (15 membres), les collectivités territoriales (14 membres), les institutions ou organismes à vocation sociale (12 membres), les institutions ou organismes à vocation économique (3 membres), et 4 membres représentant les commissions locales d'insertion.*

Mais il ne s'est réuni que trois fois depuis sa création. En mai 1989, le CDI a procédé à l'adoption de l'avant-projet du programme départemental d'insertion qui privilégiait quatre axes : la formation, l'insertion professionnelle, l'insertion sociale et l'insertion par le logement considérée comme prioritaire. Puis, en mars 1990, a été dressé le premier bilan des actions entreprises et le programme proposé l'année précédente a été définitivement avalisé. Enfin, en

mars 1992, le conseil s'est réuni pour évaluer le bilan des exercices précédents et reconduire le programme défini en 1990.

- *Une cellule d'animation RMI a été installée, parallèlement au CDI en mars 1989 et dotée de trois chargés de mission. Elle s'occupe de la coordination et du suivi de l'activité des CLI. La cellule a ainsi procédé au recueil de l'offre d'insertion et à la répartition entre les CLI, à la gestion financière des fonds publics et à la centralisation des informations en provenance des CLI (élaboration des statistiques sur la population RMI).*

- *Quatre commissions locales d'insertion ont été créées concomitamment (deux sous la responsabilité de l'Etat et deux sous celle du département). Elles sont composées pour un tiers de représentants de l'Etat, pour un autre, de représentants des collectivités territoriales et pour le dernier tiers, de représentants d'institutions ou d'associations. Depuis sa mise en place, chaque CLI a pu se réunir quatre à cinq fois par an. Le secrétariat est assuré par 24 personnes pour l'ensemble des CLI. La composition-type d'un secrétariat comme celui que la délégation a pu visiter dans la commune de Marin est la suivante : un secrétaire administratif, une assistante sociale et deux agents contractuels.*

Concrètement, les CLI se voient notifier l'existence d'allocataires entrant dans leur champ géographique par la CAF. Ces informations sont ensuite diffusées auprès du réseau des assistantes sociales chargées de proposer des formules d'insertion adaptées.

Malgré toute leur bonne volonté, ces personnes ne peuvent faire face à l'ampleur des besoins. A la CLI du Marin, environ 2 000 allocataires ont pu faire l'objet d'un bilan social, sachant par ailleurs que beaucoup ne répondent pas aux convocations (5 personnes sur une journée en moyenne se rendent aux convocations). Les assistantes sociales organisent également des réunions, soit par quartier, soit par activité, ce qui a permis de déceler d'autres difficultés que l'accès à l'emploi (santé, logement).

Cependant les personnes déjà connues des travailleurs sociaux ont finalement plus bénéficié de ces actions que celles dont l'existence a été révélée grâce au RMI.

Eu égard aux difficultés rencontrées par les secrétariats des CLI pour réaliser l'insertion des bénéficiaires du RMI, la mise en place d'un appui technique s'est avérée utile conformément à ce qui avait été recommandé par les instructions ministérielles.

Cette cellule d'appui a été opérationnelle à partir de septembre 1989 et s'est constituée avec l'aide des services de l'Etat (DDE, DDASS, ANPE).

b) Bilan des contrats d'insertion

Le nombre de contrats signés est resté très inférieur au nombre d'allocataires malgré l'obligation légale faite aux bénéficiaires de s'impliquer dans une démarche d'insertion ou de réinsertion. Avec seulement 107 contrats en 1989, on peut juger des difficultés du démarrage de l'insertion dans le département.

C'est seulement en 1990 que l'insertion a commencé à se traduire dans les faits avec 2 676 contrats signés puis 3 876 l'année suivante. Le taux de contrats signés avoisine donc seulement 20 % du total des allocataires.

Une étude statistique menée en 1990 par la DDASS a permis de préciser sur le profil des signataires de contrats.

On constate, en premier lieu, une très forte proportion de femmes sans conjoint (trois quarts des bénéficiaires de 1990).

La tranche d'âge la plus représentée parmi les signataires de contrat est celle des 25 - 45 ans (également à hauteur des trois quarts), les plus de 45 ans ne constituant qu'un sixième des effectifs.

S'agissant du type d'insertion, on peut noter que l'insertion par le logement a démarré très lentement puisqu'en 1990 elle ne représentait que 1,4 % des contrats alors que le programme local d'insertion en avait fait un objectif prioritaire. En 1991, ce type de contrats ne représentait toujours que 5,6 % du total. Si la majorité des contrats (54 %) concernait la formation, ce résultat apparaît tout relatif car les stages proposés recouvrent aussi bien une remise à niveau qu'un véritable stage en entreprise.

Un tiers des actions d'insertion par l'emploi concerne des contrats emploi-solidarité. Environ 4 900 CES ont été signés en 1991 et 4 450 en 1992, soit 2 500 dans le secteur public et un peu moins de 2 000 dans le secteur associatif ou apparenté. On compte 70 % de Rmistes parmi les titulaires de CES. Le renouvellement des contrats d'insertion concerne essentiellement les CES.

Enfin, le niveau de formation apparaît très faible, la grande majorité frôlant l'illettrisme en dépit d'une scolarisation de base.

Du point de vue des allocataires, le bilan de l'insertion est également assez décevant.

Selon l'étude du CESI rappelée ci-dessus, une des critiques les plus souvent formulées par les bénéficiaires du RMI, outre le montant insuffisant de l'allocation, réside dans l'impression que le RMI n'offre aucune possibilité d'insertion : *"Ils ont le sentiment d'être dans un système d'assistanat entraînant un certain avilissement et annihilant toute volonté et leur dynamisme"*.

Les services distinguent trois grandes catégories de bénéficiaires en regard du problème de l'insertion :

- des femmes jeunes (25 à 35 ans) souvent mères célibataires avec un ou deux enfants. Cette catégorie vit généralement chez des parents et n'a pas à supporter de charges de loger. Elle porte un intérêt plus particulier aux stages de redynamisation et recherche des petits jobs ou du travail à mi temps ;

- des jeunes logés par leurs parents, qui n'ont jamais travaillé et montrent peu d'enthousiasme, voire une certaine apathie dans leur recherche d'insertion ;

- des personnes âgées qui n'espèrent pas retrouver du travail, en raison de leur âge et qui s'installent vraiment dans l'assistanat.

Ils ont également constaté un certain manque de motivation à l'égard des stages d'insertion professionnelle.

A l'occasion d'une réunion de travail avec les responsables de la cellule RMI de la préfecture, trois difficultés majeures ont été soulignées en matière d'insertion :

1°) le démarrage des stages est toujours délicat. Outre la faible motivation de nombreux candidats, ces difficultés semblent liées à des questions d'ordre matériel comme l'absence de prise en charge des frais de transports et de nourriture dans les programmes d'insertion ;

2°) la mobilisation des allocataires masculins est beaucoup plus problématique que celle des femmes Rmistes. Ce constat accrédite l'idée qu'un grand nombre de "jobeurs" émargent au RMI ;

3°) la rareté des bilans sociaux préalables rend très difficile la mise en place de stages adaptés aux allocataires. Les assistantes sociales surchargées, ne peuvent assumer cette mission et les stages sont donc "montés" à partir de "listes aveugles", c'est-à-dire sans indications suffisantes sur la situation individuelle des personnes contactées. Or on constate que beaucoup d'entre eux ont des problèmes de santé rédhibitoires et ne parviennent pas à aller jusqu'au terme de la procédure d'insertion qui leur est généralement inadaptée.

Comme cela a été dit à la délégation, les engagements qu'on propose ici sont davantage des "contrats de bonne intention" que des contrats d'insertion.

c) Les crédits d'insertion

L'insertion a bénéficié de deux types de financement : la créance de proratisation et les crédits des départements (20 % des sommes versées au titre de l'allocation).

La créance de proratisation représente la différence entre le montant total des allocations qui seraient versées effectivement aux bénéficiaires s'ils résidaient en métropole et le montant total des allocations qui leur sont effectivement versées dans leur département de résidence au cours de la même année, sachant que l'écart du montant de l'allocation est de 20 % entre la métropole et les DOM.

- La créance de proratisation

La créance de proratisation a été employée à hauteur de 70 % pour le logement et le suivi de ces opérations.

Le tableau suivant rappelle les crédits engagés en faveur de l'habitat en Martinique :

Actions	1989		1990		1991		1992	
	Exercice délégué	1990 engagé	Exercice délégué	1991 engagé	Exercice délégué	1992 engagé	Exercice proposition	1993
Logement	27 375	27 375	9 300	9 300	61 940	61 940	83 000	
R.H.I.	9 750	8 885	10 000	4 242	5 000		3 000	
Cellule d'appui F.S.I.	257	257	700	146	800	800	800	
							1 000	
	37 382	36 517	20 000	13 688	67 290	62 290	87 800	
Résultats	305 LLTS 117 LES 71 AAH		90 LES 58 AAH		450 LLTS 250 LES 100 AAH		200 LLTS 100 LES groupé 240 LES diffus 300 AAH Fonds de garantie	

La créance est, en premier lieu, utilisée pour la construction de logements locatifs très sociaux (LLTS).

Ce dispositif vise à baisser le niveau de certains loyers en faveur des personnes les plus défavorisées. Il est constitué par un prêt bonifié de la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 55 % et par des subventions pour 45 % réparties entre l'Etat (15 %), la région ou le département (25 %) et la commune (5 %). Ces logements sont ensuite accordés en priorité aux Rmistes.

En 1992, les engagements contractuels ont porté sur 450 logements LLTS, sachant que le coût pour l'Etat par logement s'établit à environ 57 000 francs.

L'utilisation de la créance de proratisation permet, en outre, d'accroître significativement le nombre de bénéficiaires de logements évolutifs sociaux (LES).

Il existe une formule spécifique aux DOM, les "LES diffus", c'est-à-dire les logements non finis loués à des bénéficiaires du RMI propriétaires d'un terrain constructible. Entre 1990 et 1991, environ 450 logements ont ainsi été financés, dont le quart grâce à la créance de proratisation. La subvention unitaire moyenne s'élève à 100 000 francs.

Une autre formule, les "LES groupés" est également employée. Celle-ci s'adresse aux personnes sans ressources qui ne sont ni propriétaires d'une parcelle constructible, ni en mesure de finir leur logement et qui doivent être relogés dans le cadre du programme de résorption de l'habitat insalubre. Entre 1990 et 1991, 241

logements ont ainsi été financés mais sans apport de la créance de proratisation.

Il faut relever, par ailleurs, les opérations d'amélioration de l'habitat dans le cadre des AAH. Pour les bénéficiaires du RMI, le plafond de la subvention (37 900 F) a été augmenté de 21 600 F. L'Etat participe ponctuellement aux opérations suivantes :

- le fonds de garantie pour les prêts complémentaires des LES. Ce fonds représente 25 % du montant des allocations logement versées. Cette participation s'élève à 1,5 million de francs ;

- les opérations entrant dans le programme de résorption de l'habitat insalubre, le comité interministériel des villes (CIV) a prévu le financement de l'opération RHI Canal Alaric à Fort-de-France dont le montant prévisionnel est de 50 millions de francs sur dix ans.

Toutefois, de graves difficultés sont apparues dans le versement des crédits engagés.

En 1991, les retards dans la liquidation des crédits ont provoqué une rupture du suivi réel des opérations. Finalement les crédits ont été mis en place en fin d'exercice, c'est-à-dire au mois de décembre.

Pour 1992, les besoins estimés pour l'ensemble des programmes pour le logement concernant le suivi, l'assistante-conseil et les études ont été estimés à 800 000 F.

Plusieurs critiques ont néanmoins été formulées sur l'utilisation de ces sommes. Les financements relatifs au logement n'ont pas bénéficié de manière individualisée aux allocataires, 66 % seulement concerneraient des Rmistes. Les opérations d'auto-réhabilitation et d'auto-construction par les allocataires ont été trop peu nombreuses. Enfin, le soutien au secteur du bâtiment ne s'est pas traduit par de nouvelles embauches au profit des Rmistes.

Les autres actions financées concernent principalement et en ordre décroissant les secteurs du travail (18 %), des affaires sociales (5 %), de la jeunesse et des sports (4 %).

Pour 1993, la créance de proratisation est évaluée prévisionnellement à 134,8 millions de francs. Même si les conditions de son utilisation vont en s'améliorant, deux difficultés persistent et ont retenu l'attention de la délégation :

- d'une part, les retards pris dans la liquidation des crédits, celle-ci intervenant généralement en fin d'année ; cet

étalement ralentit le déroulement des opérations sur place et ne facilite pas la coordination avec le département ;

- d'autre part, la rigidité dans l'affectation des crédits une fois que le comité interministériel a arrêté la répartition entre les différents ministères.

- les crédits d'insertion du département

Ces crédits s'établissent à environ 120 millions de francs en 1992, en tenant compte du report des crédits non consommés des années précédentes. On notera toutefois que ce montant est surévalué d'environ 20 millions de francs en raison des indus constatés sur le versement des allocations RMI mais non encore pris en compte dans les crédits insertion. Cette somme représente un cinquième du budget du département.

Ces actions d'insertion du département ont également privilégié le logement social, le département ayant recensé 12 000 demandes concernant environ 54 000 personnes. En 1992, 32 millions de francs y ont été consacrés.

L'autre préoccupation du conseil général réside dans la lutte contre l'illettrisme. Mais elle se heurte, comme les services de l'Etat, à l'absence de diagnostics individuels (ou bilans sociaux) et à la faiblesse qualitative des structures de formation.

Les graves difficultés des actions de formation ont été d'ailleurs au centre des entretiens qu'a eus la délégation avec les représentants du conseil régional. Au niveau de la formation initiale, le conseil régional s'était engagé dans un vaste programme d'équipement (cinq lycées nouveaux construits ces dernières années, dont deux professionnels) et de diversification des filières qui se trouve compromise par la "faillite" financière de la région.

*

Le bilan ainsi dressé peut paraître excessivement pessimiste. Il faut tenir compte du fait que l'objectif de cette mission était de s'informer sur les difficultés rencontrées par les différents acteurs politiques, économiques, administratifs et sociaux.

Même si le contexte guadeloupéen présente des particularités, les membres de la délégation ont constaté, dans la seconde partie de cette mission, des similitudes dans la nature des problèmes qui lui ont été exposés, soulignant encore l'inadéquation du "cadre législatif" actuel du revenu minimum d'insertion à la situation en outre-mer.

II. LA GUADELOUPE

Conformément au mandat de la commission des Affaires sociales, à l'issue de son séjour en Martinique, la commission s'est rendue à la Guadeloupe.

Souvent comparés, les deux départements présentent néanmoins des différences. Plus étendue que sa voisine, la Guadeloupe présente aussi une physionomie plus morcelée avec ses deux îles principales, Basse-Terre et Grande-Terre, et ses dépendances : la Désirade, les Saintes, Marie-Galante, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Davantage encore que la Martinique, la Guadeloupe se caractérise par le nombre élevé des demandeurs d'emploi qui, selon les sources, varie entre 25 % et 30 % de la population active. Cette donnée de base conditionne l'ensemble du paysage social du département.

A. LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DU DEPARTEMENT

La délégation sénatoriale est arrivée à la Guadeloupe dans une période où une dégradation de la situation économique se faisait nettement ressentir.

Les responsables politiques locaux comme les partenaires sociaux n'ont pas caché leurs vives préoccupations face à l'augmentation du nombre de faillites et des licenciements économiques qui ne paraît épargner aucun secteur.

1. La situation économique

A la suite du passage du cyclone Hugo, en septembre 1989, la Guadeloupe a bénéficié de concours importants de l'Etat pour la reconstruction des infrastructures publiques et du parc des équipements privés.

Malgré l'injection de ces crédits d'ailleurs non encore totalement attribués, le département est marqué par un

ralentissement de son activité depuis 1991, modulé cependant selon les secteurs.

a) une agriculture qui n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant 1989

La production agricole finale représente plus de 1,1 milliard de francs et occupe près de 27 600 personnes, soit 11 % de la population active.

Ce secteur, tout en restant prépondérant, apparaît en pleine mutation avec la réduction des surfaces occupées par les cultures traditionnelles et l'élevage (moins un quart de la surface agricole en dix ans) et le développement de cultures de substitution telles que la floriculture et de nouvelles cultures fruitières (melons notamment) et l'achèvement de la réforme foncière mise en place depuis 1980 et dont l'objectif principal était la restructuration de l'industrie sucrière.

- la filière canne-sucre

De sérieuses menaces pèsent sur la pérennité de cette filière. Avec 600 000 tonnes en 1991, la production n'a toujours pas retrouvé son niveau de 1989. Par ailleurs, la sécheresse de l'été 1991 a fortement affecté la récolte de 1992 (moins de 500 000 tonnes au lieu de 830 000 tonnes en 1989).

- le rhum

La production rhumière totale (rhum agricole, rhum industriel, rhum léger) s'est élevée, pour la campagne 1990, à 72 133 HAP (hectolitre d'alcool pur). Elle est en légère baisse (9 %) par rapport à celle de 1989 (79 550 HAP). La consommation locale est de l'ordre de 15 %. Les exportations sur la métropole ont légèrement augmenté (+ 3 %) en 1991 et représentent 43 % des ventes totales avec, pour 1990, 32 495 HAP.

Depuis l'organisation communautaire du marché du rhum par le règlement CEE de mai 1989, le régime fiscal spécifique aux rhums des départements d'outre-mer défini par le code général des impôts (article 388) est remis en cause. Cette mise en cause inquiète les professionnels qui sont convaincus qu'elle signifie la disparition de la filière.

- la banane

Depuis 1988, la banane est devenue, en dépit de la faiblesse des terres utilisées (16 %) en terme de revenu, la première source de revenus agricoles du département et contribuait, avant le cyclone de 1989, à 30 % de la production agricole générale, 60 % des exportations de la région et 46 % des emplois du secteur primaire.

La bananeraie, extrêmement fragile, ayant été détruite presque intégralement par le cyclone "Hugo", les chiffres pour 1991 sont révélateurs de son renouveau, les exportations ayant augmenté de 32 %.

Un important programme de replantation (3 300 ha de la sole bananière), mis en place dès octobre 1989 par la SICA ASSO BAG, et d'étalement des replantations (3 300 ha) a permis à la Guadeloupe de reprendre sa production.

b) Un tissu industriel et artisanal fragile

Le secteur industriel et artisanal souffre de l'absence de matières premières, de produits énergétiques à bas prix et de l'exigüité du marché qui constitue un handicap certain à l'industrialisation de la région.

La conséquence directe de la faiblesse du secteur productif est le déficit structurel des échanges qui s'est stabilisé en 1991 (taux de couverture de 9 % et déficit commercial de 8,4 MF). La dépendance vis-à-vis de la métropole, qui reste le principal fournisseur du département, notamment pour les produits alimentaires, les machines et le matériel de transport, s'est fortement accrue en 1990 (+ 68 % des importations) à la suite du cyclone Hugo.

Le secteur industriel se compose de 153 entreprises dont la majorité se trouve dans le secteur agro-alimentaire (1522 salariés) et dans le secteur bâtiment et construction (476 salariés). Le principal employeur du département est l'EDF (620 personnes).

En revanche, l'artisanat est un secteur important de l'économie du département, car l'étroitesse du marché confère aux petites entreprises un rôle déterminant dans l'appareil productif.

20 % de la population (dont un grand nombre de clandestins), soit 70 000 personnes, vivent de l'artisanat qui occupe 22 000 personnes, soit 16 % de la population active, dont la majorité dans le secteur du bâtiment (1/3) et dans le secteur "mécanique, électricité, métaux" (1/5).

Secteur essentiel de l'économie, le secteur bâtiment est soutenu par l'amélioration du financement du logement social, consécutive à la réforme du financement public intervenu en 1986 par l'accroissement de la ligne budgétaire unique (LBU) dans la loi de programme, et enfin par le dispositif de défiscalisation mis en place par la loi de finances rectificative de 1986.

Eu égard au programme de reconstruction, le secteur du bâtiment, qui doit faire face à une demande importante, a connu une forte activité jusqu'en 1992. Toutefois, les principaux opérateurs financiers (SIG, SA HLM, ORBAN) sont depuis dans une situation financière très préoccupante et dans un état proche du dépôt de bilan.

c) Un secteur touristique dynamique

A la Guadeloupe, le tourisme est devenu depuis 1988 la première activité économique du département avec plus de 370 000 touristes par an. Il emploie plus de 8 000 personnes pour un chiffre d'affaires avoisinant 2 milliards de francs.

2. La situation de l'emploi

La Guadeloupe détient le taux de chômage le plus élevé des départements d'outre-mer après la Réunion.

Cette situation n'est pas sans lien avec une croissance démographique qui est supérieure à celles des autres DOM, à l'exception de la Guyane.

a) Evolution quantitative

Ce taux est considérable quelles que soient les sources.

Selon le dernier recensement, sur une population active évaluée à 172 400 personnes en mars 1990, 53 500, soit 31 %, se déclaraient sans emploi. Le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois au sens de l'ANPE s'établit à 20 % de la population active, soit environ 40 000 personnes.

A titre de comparaison, le nombre de chômeurs répertoriés par l'ANPE en 1992 s'établit à 18 % en Martinique et à 10 % en

Guyane. La Réunion bat quant à elle tous les records avec près de 30 % de chômeurs inscrits.

Malgré les dispositifs d'aide à l'emploi et de la formation professionnelle mis en place notamment à partir de septembre 1988, le niveau du chômage a tendance à progresser. En effet, le nombre de personnes inscrites à l'ANPE est passé de 29 900 fin 1990 à plus de 40 600 début 1993.

Il faut souligner que la population de la Guadeloupe est passée de 328 400 habitants à 386 987 habitants entre les deux derniers recensements (1982 et 1990), soit une augmentation de 18 % contre 9 % à la Martinique.

Cette augmentation est due, d'une part à un accroissement naturel de 11 %, soit 36 543 individus supplémentaires, lié à une reprise de la natalité, dont le taux est passé à 19,2 ‰ contre 18,2 ‰ avant 1982, et, d'autre part, à un solde migratoire positif, depuis 1985, de 22 044 personnes.

Ce gain migratoire s'explique, pour 88 % par l'arrivée d'étrangers en provenance de pays de la Caraïbe, attirés par l'expansion des îles du nord, mais aussi par le retournement de la tendance à l'émigration vers la métropole.

Par ailleurs, outre l'étroitesse traditionnelle des offres d'emploi, les services départementaux de l'emploi ont appelé l'attention de la délégation sur la véritable "dépression économique" générée par la crise financière des collectivités locales, dans les principaux secteurs d'activité et tout particulièrement le BTP.

Beaucoup de PME-PMI ne parviennent plus à honorer leurs obligations financières et ont recours aux licenciements économiques.

b) Les caractéristiques du chômage

Les statistiques disponibles sont à employer avec prudence, tant au niveau de l'emploi que du chômage.

En effet, la "photographie" de l'emploi réalisée par les ASSEDIC en fin d'année ne donne pas une vision exacte de la situation réelle. Le secteur agricole est généralement sous-représenté car peu actif au mois de décembre et comme à la Martinique, on subodore un nombre important d'emplois non déclarés.

Ainsi, les ASSEDIC totalisent seulement 50 000 salariés, tous secteurs confondus, auxquels il convient de soustraire les employés de maison représentant plus de 7 000 personnes (à comparer à une population active estimée à plus de 170 000 personnes).

A la Guadeloupe, le chômage affecte particulièrement les jeunes. Les moins de 25 ans représentent dans ce département 28,4 % des chômeurs inscrits contre 19,3 % en Guyane, 24,2 % à la Martinique et 25,9 % à la Réunion, et ceci malgré les mesures spécifiques prises en leur faveur (contrats d'apprentissage, de qualification, d'adaptation ...).

Les femmes sont beaucoup plus nombreuses que les hommes, soit environ 60 %.

Enfin, la part des chômeurs de longue durée s'accroît. Elle a progressé de 17 % entre 1990 et 1991 et l'ancienneté moyenne d'inscription est passée de 383 jours en 1990 à 391 jours en 1991.

On constate une sérieuse inadéquation de l'offre d'emploi à la demande. En effet, entre 1990 et 1991, l'offre d'emploi, quoique demeurant faible, s'est accrue sensiblement (+ 14,9 %) alors que les placements réalisés par l'ANPE ont diminué de 25,8 %.

Ainsi, alors que la demande d'emploi dans le secteur tertiaire concerne plus de 53 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi en fin de mois (soit plus de 21 600 personnes sur plus de 40 600 inscriptions à l'ANPE), ce secteur ne propose en moyenne que 250 emplois par an.

Les services marchands offrent de moins en moins de possibilités d'embauche, même en occupant la première place en matière d'offres d'emploi enregistrées. On note une forte proportion de contrats à durée déterminée dans la politique de recrutement mise en oeuvre par les établissements de taille moyenne. Ces activités semblent, en outre, de plus en plus vulnérables au phénomène du travail clandestin.

Jusqu'en 1992, le BTP occupait traditionnellement la seconde place pour les emplois. Toutefois, les entreprises ont tendance à recourir à un personnel de plus en plus qualifié, ce qui limite les recrutements.

D'un point de vue général, on constate une grande inadaptation des demandes aux offres qui concernent particulièrement les emplois qualifiés.

Parmi les mesures de soutien à l'emploi, il convient de souligner :

- **Le recours modéré aux contrats emploi-solidarité.** Ils concernent environ 6 000 personnes, chiffre très inférieur aux 25 000 contrats signés à la Réunion. Toutefois, selon une étude effectuée par la DDTE en 1991, on notera les caractéristiques préoccupantes de leurs bénéficiaires : 75 % d'entre eux n'avaient aucune qualification, 35 % étaient inscrits au chômage depuis plus de douze mois et 56 % sont âgés de 16 à 25 ans. Ces données sont préoccupantes quand on connaît les conditions de "sortie" des CES. Les jeunes, certes payés pendant une année ou deux, se retrouvent sans qualification réelle et sont d'autant plus mécontents qu'on leur avait fait miroiter une formation et un emploi.

- **Les mesures spécifiques pour l'emploi des jeunes ont connu un certain succès.** Si, en 1988, celles-ci ont pu concerner près de 11 000 candidats, elles n'en concernent plus que 4 500 en 1991. Cette diminution est compensée toutefois par le développement des stages de formation, des contrats d'apprentissage et des crédits-formation.

B. L'APPLICATION DU RMI

Compte tenu de ce contexte socio-économique, il n'est pas étonnant que le nombre d'allocataires du RMI n'ait cessé de croître depuis 1989 et touche une partie toujours plus large de la population. Depuis décembre 1991, le nombre d'allocataires s'est stabilisé autour de 20 000. Sachant que chaque bénéficiaire fait vivre 2,5 personnes, on constate que la population ainsi couverte avoisine 50 000 personnes, soit un septième de la population.

En dépit de moyens financiers importants, les résultats de la mise en oeuvre des actions d'insertion se révèlent très insatisfaisants dans ce département.

1. Les modalités d'application de l'allocation

Alors que les premières estimations faisaient état de 15 000 allocataires potentiels, les services sociaux ont vu affluer près de 44 000 demandes dès la première année.

a) La mise en place de la prestation

Si le démarrage du dispositif a été modeste en 1989, on a constaté un quasi-doublement du nombre des bénéficiaires en 1990, passant de 9 673 au 31 décembre 1989 à 18 308 au 31 décembre 1990.

Cette population a continué à croître jusqu'en 1991. Au 31 décembre 1991, le nombre de bénéficiaires s'établissait à 23 139.

Selon la DDASS de la Guadeloupe, ce chiffre serait redescendu fin décembre 1992 à 19 975.

Le délai moyen d'attribution de la première prestation est désormais inférieur à deux mois pour 58 % des demandes et 98 % des demandes sont satisfaites dans les quatre mois.

Deux phénomènes expliquent le tassement des ouvertures de dossier : l'amorce du rattrapage des allocations familiales versées dans les DOM sur la niveau métropolitain et le développement des contrôles. La CAF s'efforce de mieux contrôler a priori la situation matérielle de bénéficiaires. Si, en 1989, seules 674 enquêtes avaient été ainsi menées, en 1992, environ 5 000 enquêtes ont pu être diligentées. Ces contrôles sont complétés par des recoupements a posteriori avec d'autres fichiers.

Il faut souligner ici toute l'importance de la disposition adoptée dans le cadre de l'article 2 de la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social, autorisant le croisement des fichiers, par exemple entre ceux des CAF, des ASSEDIC ou de l'ANPE.

Toutefois, deux difficultés essentielles sont à relever :

- d'une part, les revenus de nombreux demandeurs restent difficiles à évaluer, et particulièrement parmi les travailleurs indépendants, les artisans, les pêcheurs et les agriculteurs, sans compter les "jobeurs" ; au niveau de la CAF, seules quatre personnes sont chargées du contrôle ;

- d'autre part, la gestion de la prestation demeure erratique, les déclarations trimestrielles de ressources étant mal remplies et retournées par les bénéficiaires.

On constate donc un nombre d'indus importants (24 000 en 1990, 15 000 en 1991, 13 000 en 1992), dont la gestion est lourde pour la caisse d'allocations familiales.

Beaucoup d'allocataires comprennent mal ces mouvements dans leurs ressources. Plus d'un millier de réclamations

sont ainsi adressées chaque année à la direction départementale de l'action sanitaire et sociale.

b) Les bénéficiaires du RMI

Comme à la Martinique, on observe que les femmes sont les principales bénéficiaires du RMI (près de 70 % des bénéficiaires). Mais les célibataires sans enfant ne représentent seulement qu'un tiers des allocataires alors que les célibataires avec enfant(s) constituent 40 % d'entre elles. Les couples ne représentent quant à eux que 20 % de bénéficiaires et ont dans la quasi-totalité la charge d'un ou plusieurs enfants.

Le groupe d'âge des 25-44 ans représente les deux tiers de la population bénéficiaire.

Près de 60 % des allocataires n'exercent pas d'activité. Ceci reflète notamment l'importance du nombre de mères célibataires au foyer.

Toutefois on notera, contrairement à la Martinique, la rareté des études et statistiques disponibles sur le profil des bénéficiaires.

c) Le bilan financier

Au plan individuel, le montant moyen mensuel de l'allocation reste peu élevé. Celui-ci est passé de 1 400 francs en décembre 1989 à 1 530 francs en décembre 1990, puis à 1 540 francs en décembre 1991 pour se stabiliser autour de 1 550 francs depuis 1992.

Au total, la Caisse d'allocations familiales de la Guadeloupe a versé, au titre du RMI, 203 millions de francs en 1989, 440 millions de francs en 1990 et 528 millions de francs en 1991. En 1992, compte tenu de la relative stabilisation du nombre de bénéficiaires, les dépenses ont été sensiblement les mêmes. Elles représentent un tiers des prestations versées par la CAF.

Environ 42 millions d'indus ont été constatés depuis 1990.

2. Le dispositif d'insertion

Après un rappel de l'organisation institutionnelle de l'insertion, on dressera le bilan des contrats souscrits dans ce cadre et de l'utilisation des crédits d'insertion.

a) L'organisation institutionnelle

Le travail effectif d'accueil des Rmistes et d'élaboration des contrats d'insertion n'a véritablement commencé qu'en juin 1991.

Le Conseil départemental d'insertion a été mis en place en avril 1989. Il ne s'est réuni qu'une fois, le 24 mai 1989, pour examiner le plan départemental d'insertion.

Pour ce qui concerne l'Etat, un cadre de l'ANPE a assuré pendant plus d'un an les fonctions de chargé de mission pour le RMI mais sans disposer des moyens adéquats. En 1992, les deux postes normalement affectés à cette mission sont restés vacants, l'intérim étant assuré par un agent établi à Pointe-à-Pitre.

Les commissions locales d'insertion ont été installées en mai 1989. Au nombre de sept, elles ont été ajustées sur les circonscriptions d'action sociale. Trois d'entre elles sont placées sous la responsabilité du département. Les réunions des CLI sont en principe mensuelles mais sont en réalité plus erratiques.

Le fonctionnement de ces commissions est en effet confronté à de nombreuses difficultés.

Premièrement, elles souffrent d'un fort taux d'absentéisme. La participation de certains présidents et des membres est souvent difficile à obtenir. En conséquence, le quorum requis est rarement atteint.

Deuxièmement, leur action a sans doute été pénalisée par leur "éclatement" et leur dispersion. Avec la nouvelle loi, le nombre de CLI devrait être ramené de sept à quatre.

Troisièmement, d'une façon générale, les CLI n'ont pas réussi à jouer le rôle de promotion et d'animation de l'insertion que la loi leur avait dévolu. Outre les difficultés de l'insertion en elle-même, l'absence d'un chargé de mission à temps plein pour accompagner cette action a été très préjudiciable.

En octobre 1989, des *cellules d'appui* ont également été mises en place et installées auprès d'une ou deux CLI chacune, soit quatre au total. Elles sont composées de cinq conseillers de l'ANPE ainsi que par six animateurs. Dans le cadre du budget pour 1993, la création de quatre postes de technicien à la Direction départementale de l'équipement pour servir d'appui à l'insertion par le logement a été demandée.

Mais le fonctionnement de ces cellules a été déficient. La position des conseillers de l'ANPE a été mal définie par rapport à celle des instructeurs et animateurs locaux de l'insertion.

b) Les actions d'insertion

La mise en place tardive des structures d'insertion explique la faiblesse des résultats enregistrés en 1991. Entre juin et décembre 1991, 2 310 bénéficiaires du RMI ont été reçus, 1 050 contrats signés mais seulement 804 validés.

Pour relativiser ces résultats, plus que modestes, une note de la mission départementale du RMI précise toutefois que le nombre de contrats validés correspondait à seulement quatre mois de travail réel sur le terrain (juin, septembre, octobre et novembre), les mois de juillet, août et décembre correspondant à des périodes de congés, aussi bien pour les animateurs locaux d'insertion que pour les membres de la CLI.

Il faut souligner également que l'écart entre le nombre des contrats signés (1050) et celui des contrats validés résulte de l'irrégularité des réunions de CLI. Les premiers contrats présentés par les animateurs locaux d'insertion n'ont été validés qu'à partir du mois de septembre.

Actuellement, on compte environ 2 700 contrats, soit un taux de 13 %. Le bilan des actions d'insertion dressé par le département est le suivant :

- L'insertion par le logement

Il est difficile de connaître très exactement le montant des actions d'insertion par le logement revenant aux allocataires du RMI, car la part "logement" de la créance de proratisation vient abonder la ligne budgétaire unique.

Toutefois, on sait que ceux-ci sont prioritaires lors des attributions de LES (logement évolutif social), l'amélioration de l'habitat ou de LLS (logement locatif social). Ainsi, les allocataires du

RMI représentent entre 20 et 25 % des attributions de LES en secteur groupé, environ 25 % des attributions d'amélioration de l'habitat et de 15 à 25 % des attributions en LLS.

- L'insertion par l'emploi et la formation

On dénote des difficultés pour les actions FNE-RMI pour 1991, liées à l'absence de financement adéquat. Pour 1993, des crédits viennent d'être délégués, soit 6,3 millions de francs et un plan d'action en cours d'élaboration.

Les contrats emploi-solidarité ont bénéficié en majorité à des femmes chargées de famille.

Les stages de formation (mise à niveau et pré-qualification) ont permis d'orienter des Rmistes vers les secteurs traditionnels tels l'artisanat d'art, le petit commerce et les services.

- L'insertion par l'autonomie sociale

Si la mission Etat n'a pas disposé des crédits attendus en 1991 et 1992 (1,5 million de francs) pour ces actions spécifiques, la mission départementale a pu mettre en place divers stages (alphabétisation, pré-formation d'assistantes maternelles, développement personnel) et des séances d'éducation sur la santé.

Surtout, de nombreux bilans de santé ont pu être prescrits et réalisés, notamment dans deux centres d'hygiène alimentaire et avec l'aide des secteurs psychiatriques.

Une attention particulière est actuellement portée à ce type d'actions. Dans le cadre des réflexions préalables à l'adoption d'un nouveau programme départemental d'insertion, il est prévu de réaliser une enquête sur l'état de santé des Rmistes orientés vers l'un des 38 dispensaires de l'Ile et d'aider les animateurs à diriger ceux qui ont de réels problèmes de santé vers les structures ad hoc.

Trois observations générales se dégagent des entretiens de la délégation :

- il y a eu un important décalage entre le versement de l'allocation de RMI et le démarrage des actions d'insertion, de l'ordre de deux années !

- l'implication des travailleurs sociaux a été délicate. Une assistante sociale a parfaitement résumé l'attitude initiale de ses collègues en déclarant à la délégation qu'ils ont refusé d'être les "guichetiers du RMI".

- par la suite, peu d'actions d'insertion ont véritablement concerné l'économie mais essentiellement le logement, alors que le problème essentiel des Rmistes au regard de l'insertion réside dans leur faible niveau de qualification.

- la tentation des CES a été écartée mais les contrats néanmoins signés ont été rarement accompagnés d'une formation qualifiante.

- l'insertion a également souffert du mauvais fonctionnement du CDI et du mauvais dialogue institutionnel Etat/Département, ainsi que du retard dans la délégation de la créance de proratisation au préfet.

c) L'utilisation des crédits d'insertion

La créance de proratisation a évolué comme suit depuis 1989 :

(en milliers de francs)

CHAPITRES	1989		1990		1991		1992	
	Délégué	Mandaté	Délégué	Mandaté	Délégué	Mandaté	Délégué	Mandaté
65-44 LBU	62 800	62 800	62 800	62 800	136 475	133 475	260	-
44-74 Formation	6 750	-	5 750	5 239	-	-	6 305	-
47-1 Insertion	750	-	750	750	-	-	1 177	1 177
67-10 Logement	1 125	1 125	-	-	1 125	1 125	-	-

L'insertion par le logement qui a représenté 100 % de la créance déléguée en 1991 (créance 1990 et partie de la créance 1991) ne représente plus que 66,4 % du solde de la créance 1991 déléguée en 1992.

Au titre du solde de la créance de proratisation 1991 à déléguer en 1992, le Préfet a présenté des actions dont le coût, chiffré à 60,555 MF, se répartit de la façon suivante :

Affaires sociales 7,965 MF
 Jeunesse et Sports 1 MF
 Logement 43,535 MF

Travail	8,005 MF
DOM-TOM	0,05 MF

L'arrêté du 27 mai 1992 a réparti 41 MF qui ont été délégués au Préfet.

S'agissant d'insertion par l'économie, la prospection en entreprise pour le recueil des offres d'emploi ou des actions de formation a été décidée pour l'exercice 1992. Pour ce faire, une action systématique d'entretiens professionnels est entreprise. La population ciblée est celle des hommes de moins de 45 ans et des femmes célibataires de moins de 40 ans ou ayant un enfant à charge.

Les mêmes difficultés qu'en Martinique ont pu être observées, notamment quant au retard du versement des crédits.

Par ailleurs, les crédits cumulés inscrits réglementairement par le département se montaient à 179,6 MF en 1992. Les crédits dépensés approcheront en 1992, 11 MF.

S'agissant de la consommation de ses crédits par le département, il convient de noter une amélioration. Si plus de 90 % de crédits 1989 n'avaient pas été utilisés à la fin de l'année 1990, 16 % l'ont été en 1991 et 31 % en 1992.

En 1992, ces actions ont concerné :

- les commandes d'études ou d'éléments documentaires (2,3 MF),
- des aides à la création ou au démarrage d'entreprises (0,8 MF),
- des aides relatives aux conditions d'habitat (0,7 MF),
- des aides relatives à l'accès aux soins (0,02 MF),
- des aides contribuant à l'autonomie sociale.

Face aux critiques sur le faible pourcentage de consommations des crédits, le département déplore la rigidité du cadre d'intervention au titre du RMI et la quasi obligation de dépenser de l'argent qui lui est faite, alors que les outils, notamment de formation, ne sont pas suffisamment opérants.

DEUXIEME PARTIE : LES OBSERVATIONS ET LES PROPOSITIONS DE LA DELEGATION

Il était impossible de prétendre dresser en une semaine un tableau complet de la situation économique et sociale des départements de la Martinique et de la Guadeloupe.

Aussi, la délégation s'est-elle attachée à souligner certains aspects des contextes locaux qui doivent retenir d'urgence l'attention des pouvoirs publics.

Une des caractéristiques sociales essentielles des départements de la Martinique et de la Guadeloupe est l'existence d'un chômage endémique. Or, comme l'a pertinemment souligné le rapport de la Commission nationale d'évaluation du RMI, il existe une étroite corrélation entre le taux de chômage et celui des allocataires du RMI.

On ne peut nier le fait que l'introduction du RMI ait comporté certains aspects positifs. De tous les entretiens auxquels la délégation a procédé, il ressort que le RMI a eu trois effets bénéfiques essentiels.

Le RMI a servi de révélateur à l'existence d'importantes zones de pauvreté dans notre pays et tout particulièrement dans les DOM. Une très large partie des bénéficiaires du RMI ne s'était jamais fait connaître auparavant des services sociaux. Les observateurs locaux ont été surpris par l'afflux des demandes. Le RMI, qui reste relativement marginal en métropole, est devenu par son ampleur un phénomène de société en outre-mer.

Surtout, le RMI a permis une amélioration significative des conditions de vie des bénéficiaires. Le montant moyen du RMI à la Martinique et à la Guadeloupe est d'environ 1 750 F. Selon toutes les études disponibles, cette allocation a permis aux allocataires de couvrir des besoins de première nécessité (nourriture, habillement), de connaître moins de difficultés pour régler des charges fixes (loyers, électricité, gaz), voire pour certains d'engager un processus de désendettement. La relative régularité et stabilité du revenu a permis à un certain nombre d'élaborer des projets à plus long terme, ce qui leur était impossible auparavant.

Le RMI a également permis à ceux qui le perçoivent d'accéder à une couverture sociale minimale dont le droit à une couverture maladie. On notera toutefois que dans ce dernier domaine,

**la prise en charge par le biais de l'aide médicale gratuite était déjà
une pratique généralisée avant l'introduction du RMI.**

I. LES OBSERVATIONS DE LA DELEGATION

Des nombreux et fructueux contacts qu'elle a pu avoir avec des personnalités de tous horizons, la délégation dresse un constat d'échec du dispositif RMI, du moins en ce qui concerne l'insertion professionnelle des bénéficiaires. Outre cet aspect décevant, eu égard à l'objectif initial du RMI, la délégation a pu relever deux autres facteurs particulièrement préoccupants :

- le problème du chômage, lié à l'incapacité des économies locales à fournir des emplois en nombre suffisant pour répondre à la forte croissance de la population en âge de travailler, se double d'une inadaptation qualitative du système de formation en place ;

- par ailleurs, le développement d'un certain nombre d'effets pervers des transferts sociaux fait apparaître les limites d'une politique dans laquelle le "social" anticipe sur "l'économie".

1. L'échec relatif de l'insertion

La délégation a considéré qu'au regard des résultats obtenus, on pouvait parler d'un véritable échec du dispositif d'insertion dans ces départements.

Plusieurs indicateurs soulignent le caractère inopérant du volet insertion :

- le nombre très réduit de contrats signés. Globalement, moins de 20 % des allocataires se sont engagés à s'inscrire dans un processus d'insertion ;

- la faiblesse des sorties du dispositif. Bien que les informations soient très fragmentaires et à prendre avec réserve, on constate que dans ces départements la population reste plus longtemps dans le dispositif. 60 % des bénéficiaires contre 40 % en métropole, ont perçu le RMI de manière continue depuis sa création ;

- l'accès aux actions d'insertion professionnelle et de formation a été rare. On notera toutefois que ni la Martinique ni la Guadeloupe n'ont succombé à la tentation des contrats emploi-solidarité. 10 000 contrats ont été signés dans ces départements, à comparer aux 25 000 conclus à la Réunion.

a) Les facteurs conjoncturels

Divers facteurs de nature conjoncturelle ont manifestement freiné la mise en place et, partant, la réussite de ce dispositif.

Outre l'afflux considérable des bénéficiaires du RMI qui a vite engorgé les commissions locales d'insertion, il faut noter que les moyens affectés aussi bien par l'Etat que par les départements pour mettre en oeuvre l'insertion ont été au départ insuffisants.

L'accroissement de la charge de travail est donc entièrement retombée sur les travailleurs sociaux à effectifs quasi-constants sans qu'il ait été tenu compte de leur qualification ni de leur situation matérielle.

L'introduction du RMI s'est donc accompagnée d'un profond mécontentement des acteurs sur le terrain qui s'est même traduit par des grèves.

Au-delà de la surcharge de travail, il est clair que ce personnel a mal ressenti "la négation" de sa qualification lorsqu'il lui a été demandé d'accueillir "à guichet ouvert" la population demandant le RMI. Ils ont réagi contre la politique d'assistantat qu'ils voyaient mettre en place et dont ils ont senti avant beaucoup d'autres les déviations potentielles.

En effet, même si la loi du 1er décembre 1988, dans son article 36, précisait que le contrat d'insertion devait être établi dans les trois mois qui suivent la mise en paiement du RMI, tel n'a pas été le cas. L'insertion n'a jamais été clairement présentée comme devant être la contrepartie d'une démarche d'insertion. Les travailleurs sociaux soulignent à juste titre qu'on ne leur a donné ni le temps ni les moyens d'informer correctement les allocataires. Cette remarque conduit certains partenaires sociaux à préconiser une inversion du dispositif, l'insertion étant posée comme un préalable au versement de l'allocation RMI.

Par ailleurs, la nécessaire synergie entre les ressources humaines, techniques et financières affectées par l'Etat et les départements respectifs ne semble pas avoir été atteinte. Ainsi, on a assisté -comme dans la plupart des départements en métropole- à une juxtaposition des structures, chaque partenaire disposant de moyens humains, techniques et financiers propres, qui a provoqué une certaine inertie.

A ces difficultés, qui expliquent la lenteur constatée dans l'élaboration des programmes départementaux d'insertion, s'ajoutent les problèmes liés au retard de

l'instruction des dossiers et de l'informatisation des fichiers des contrats d'insertion. La Martinique a pris une légère avance sur la Guadeloupe mais, selon les responsables RMI du département et de l'Etat, les difficultés initiales semblent en voie de résorption.

b) Les facteurs structurels

L'analyse de la situation respective de l'application du RMI à la Martinique et à la Guadeloupe révèle trois types de dysfonctionnements résultant directement du mécanisme institutionnel.

1°) La cogestion prévue dans les textes s'est révélée peu motivante pour les partenaires, chacun rejetant la responsabilité des résultats médiocres sur l'autre. L'absence d'un véritable pilote de ce dispositif s'est révélée tant au niveau des conseils départementaux d'insertion souvent paralysés (peu de réunions programmées, absentéisme des membres, faible contenu des travaux) que des plans départementaux d'insertion généralement peu contraignants dans leur application.

On a ainsi assisté à une absence préjudiciable de coordination entre les acteurs. Les liens entre les différents services instructeurs, les commissions locales et le conseil départemental d'insertion, les cellules d'appui, ont pâti d'un manque certain d'organisation et de stratégie globales. On constate également une juxtaposition de structures avec, d'une part, des "chargés de mission Etat" ou des "missions Etat" et, d'autre part, les mêmes organes mis en place par le département, avec les inerties et les doublons que cela suppose.

Ces difficultés ont été remarquablement exposées à la délégation par la mission départementale du RMI à la Guadeloupe. Selon ses responsables, le système bicéphale en vigueur est quasiment impossible à gérer au quotidien, chaque partenaire cherchant à établir une certaine hégémonie. Deux approches différentes sont ainsi défendues et relayées par les fonctionnaires successivement en charge du dossier. Le département ressent d'autant plus mal cette situation qu'il est présent sur le terrain et qu'il a l'obligation de financer, donc de mettre en oeuvre, l'insertion.

2°) Les commissions locales d'insertion sont encore trop peu axées sur l'insertion. Les zones couvertes par les CLI sont généralement le décalque des circonscriptions d'action sociale. Elles ne correspondent donc que rarement à un bassin d'emplois et recouvrent de fait des situations sociales extrêmement hétérogènes. Dans la pratique, les CLI sont réduites à être des instances purement

administratives, généralement débordées par le nombre d'allocataires recensés, représentant pour chacune ce que gère un département métropolitain.

3°) S'agissant de l'insertion, de graves lacunes résident dans le suivi des allocataires, qui se traduisent par d'importants délais, tant en matière d'instruction des dossiers d'insertion que de la simple informatisation des fichiers de contrats d'insertion avec une absence de stratégie commune de la part de la mission Etat et de la mission département.

L'autre aspect qu'il ne faut pas méconnaître concerne les difficultés structurelles de l'insertion par l'économie, compte tenu de la crise et de la faiblesse des créations d'emploi.

Les membres de la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Martinique ont appelé l'attention de la délégation sur l'effet d'éviction qu'a eu le RMI sur l'emploi déclaré. Le RMI a touché en effet une population travaillant souvent de façon saisonnière ou quelques heures par jour et qui était payée à la tâche. Pour ne pas perdre le bénéfice du RMI, ces activités ne sont plus déclarées.

De plus, les entreprises ont du mal à créer des emplois en raison des contraintes imposées (cotisations, conventions collectives, haut niveau de rémunérations), et de leur petite taille.

Ces difficultés ont été renforcées par deux phénomènes :

- la tradition des "jobs" qui surévalue le chômage réel dans les départements concernés et surtout explique l'absence de motivation, voire de disponibilité tout court pour les actions d'insertion proposées ;

- l'absence des entreprises dans le dispositif d'insertion. Les entreprises n'ont pas été réellement associées à sa mise en place. Or, depuis, elles ont constaté l'ampleur des effets pervers du RMI et manifestent une méfiance légitime vis-à-vis de ce dispositif.

Selon le rapport du Commissariat général au Plan élaboré dans le cadre de la préparation du XIème Plan et intitulé "Outre-mer : le défi des singularités", les filières traditionnelles (banane, canne- sucre, rhum), vont connaître des difficultés croissantes.

En matière agricole, seul le rhum agricole semble se maintenir mais il ne représente que peu d'emplois et reste suspendu à l'évolution des goûts de la clientèle et à la politique au sein des pays dits ACP (Afrique - Caraïbes - Pacifique).

La bonne santé du secteur du bâtiment est très dépendante de la politique budgétaire en matière de logement, des mesures de défiscalisation et de la réalisation des équipements publics.

Quant au tourisme, ses résultats encourageants sont encore insuffisants pour se substituer à l'économie traditionnelle. Son développement se heurte, dans certains milieux, au souci légitime de la préservation de l'environnement.

2. L'inadaptation du système de formation

L'un des problèmes centraux auxquels sont confrontés ces départements réside dans l'insuffisance et l'inadaptation du système de formation professionnelle.

L'appareil de formation souffre de plusieurs dysfonctionnements :

En premier lieu, il apparaît très éclaté. A la Martinique par exemple, on ne compte pas moins de 376 organismes de formation. La Guadeloupe compte également près de 350 centres. Mais il s'agit de petites structures, peu performantes. Comme l'a souligné M. Roger Lise, rapporteur pour la commission des Affaires sociales, des crédits du ministère des DOM-TOM pour 1993 : *"Il convient de déplorer la multiplication des centres et structures proposant des formations sans qu'un réel contrôle soit assuré sur la qualité de ceux-ci ni sur celle de leur personnel"*.

En second lieu, la qualité de la formation proposée est très variable. A la Martinique, sur les 376 organismes recensés, seule une quarantaine dispense une formation de valeur. Les membres des chambres de commerce et d'industrie n'ont pas caché à la délégation la nécessité de revoir les stages organisés par ces centres. Cette responsabilité incombe directement à l'Etat, même si, au plan financier, c'est le conseil régional qui s'est vu confier cette compétence depuis la décentralisation. A cet égard, les membres de la délégation se sont interrogés sur l'opportunité d'un audit de ces établissements de formation.

En troisième lieu, les relations avec le tissu économique local sont insuffisantes. Par exemple, aucune étude sérieuse n'est disponible sur les besoins des différents secteurs économiques. Les différents opérateurs travaillent donc en quelque sorte à "l'aveuglette" et "sans filet", comme cela a été indiqué à la délégation.

En quatrième lieu, le système de financement de la formation ne favorise pas la mise en place de stages réellement qualifiants. Au niveau des stagiaires, la rémunération proposée est si faible (1 200 F en moyenne) que beaucoup abandonnent et préfèrent demander l'allocation du RMI (1 800 F pour une personne seule).

Au niveau des organismes, la prise en charge proposée par les pouvoirs publics est de l'ordre de 18 F de l'heure alors que le coût réel estimé d'une formation qualifiante avoisine 45 F de l'heure. Faut-il s'étonner dès lors que le contenu des stages proposés soit si déficient qu'on les surnomme les stages "papier-crayon".

Enfin, s'agissant des Rmistes, l'absence de bilan social et plus généralement de critères d'évaluation adaptés (les critères de l'ANPE notamment apparaissent très sommaires) rend difficile toute formation débouchant sur une réinsertion.

Au-delà de ces problèmes de fond, justifiant le faible nombre de stagiaires, il faut souligner l'impact des difficultés financières des régions. Ces collectivités ont dû réduire leurs programmes de formation (- 20 % à la Martinique) et le financement des actions en cours s'effectue avec des délais considérables.

Par ailleurs, comme à la Réunion, la délégation a pu constater que le RMI comme le recours, bien que modéré, aux CES (contrats emploi-solidarité) entraînent une certaine désaffection des formules traditionnelles de formation professionnelle. A la Guadeloupe, l'effectif en apprentissage était au 31 décembre 1992 de seulement 1 126 personnes alors qu'un jeune sur quatre de moins de vingt-cinq ans est au chômage dans ce département.

3. Les effets pervers du RMI

Lors de la précédente mission effectuée à la Réunion, la commission des Affaires sociales avait appelé l'attention sur l'apparition de certains effets pervers dont une certaine désincitation au travail, l'accroissement du travail au noir et la modification de certaines habitudes de consommation.

Par nature, le travail clandestin est difficilement quantifiable. Plusieurs indices révèlent toutefois que ce phénomène connaît une ampleur certaine.

A la Martinique, les services départementaux de l'emploi ont constaté un décalage important entre l'effectif salarié global évalué par l'ASSEDIC et le nombre de personnes s'étant déclarées

comme salariées lors du dernier recensement. Cet écart entre les deux sources avoisine les 10 000 salariés.

Il faut noter également que le nombre de chômeurs au sens du recensement est beaucoup plus élevé que le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois.

De fait, à l'occasion d'une enquête menée par le service public de l'emploi en 1990 auprès de 300 demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, deux tiers des hommes et un quart des femmes interrogés ont reconnu exercer "des jobs", c'est-à-dire des activités non déclarées.

Les responsables administratifs locaux ont appelé par ailleurs l'attention de la délégation sur les résultats décevants des stages d'insertion professionnelle. Alors que le recrutement des femmes ne pose pas d'autres problèmes que celui des niveaux de compétence ou de formation, celui des hommes se heurte à la très faible proportion de candidats et à l'insuffisante disponibilité des bénéficiaires potentiels, à un point qu'il est fréquent d'annuler les stages.

La délégation a pu relever que certains secteurs constituent de véritables viviers du travail clandestin.

Il s'agit, en premier lieu, de l'agriculture et de la pêche. Selon les responsables locaux, l'emploi non déclaré y constitue un phénomène massif. A titre d'exemple, on compte dans ce département 3 000 embarcations de pêche pour environ 900 pêcheurs.

Le bâtiment et les travaux publics constituent également un terrain favorable, tant pour les plus petits chantiers que pour les programmes plus ambitieux à travers le recours à la sous-traitance d'entreprises qui ne sont pas toujours déclarées ou qui emploient une main d'oeuvre clandestine.

Comme en métropole, de très nombreux autres secteurs sont touchés comme l'hôtellerie-restauration, la réparation automobile, l'habillement, les activités de gardiennage et de surveillance, ou les emplois domestiques.

Toutefois, le travail clandestin dans cette région présente des spécificités réelles. Historiquement, ce phénomène a toujours été une composante du paysage économique de ces départements. Le caractère isolé et autarcique de l'économie locale a développé, par nécessité, les qualités de débrouillardise. De même, le passé esclavagiste des ces îles a valorisé le travail clandestin par opposition au travail subordonné à un employeur qui comporte une connotation servile.

Economiquement, le travail clandestin joue également un rôle en quelque sorte "régulateur". Il permet la production de biens ou de services dont la valeur ajoutée par heure de travail ne permet pas de satisfaire aux exigences légales de salaires, charges et taxes.

Socialement enfin, le travail clandestin représente une soupape de sécurité indispensable à la paix sociale. Loin d'être marginalisé, le travailleur clandestin est considéré comme une composante normale de la société civile.

Tout en relativisant le poids de ce phénomène, la délégation le considère comme pernicieux pour au moins deux raisons :

- son impact inflationniste. Une mission de l'IGAS en Antilles Guyane mentionnée dans le rapport de la Commission nationale d'évaluation du RMI a également constaté une baisse considérable des revenus d'activité déclarés. L'IGAS y voit l'impact inflationniste du RMI. En effet, les allocataires du RMI souhaitent généralement travailler mais à pas à n'importe quel prix, ni en risquant de perdre le minimum de sécurité sociale qu'ils ont pu acquérir ainsi. Ce dispositif a donc entraîné un relèvement des salaires proposés qui pèsent directement sur les coûts de production de certaines activités. Or, il s'agit généralement d'activités à la limite de la rentabilité, ce qui ne peut qu'avoir des conséquences négatives sur l'emploi.

- la réelle désincitation au travail qui frappe certains secteurs comme l'agriculture. Il est devenu difficile de trouver des "bras" pour la coupe de la canne en particulier.

4. La crise des finances locales

La dégradation des budgets des collectivités territoriales et, en particulier des régions antillaises, est, depuis le printemps 1992, très préoccupante.

La Chambre régionale des comptes a constaté, pour la région Guadeloupe, un déficit de 723 millions de francs.

La région Martinique a enregistré un déficit cumulé de 800 millions de francs et a dû réduire de 20 % son budget en 1992. De ce fait, le recours à l'emprunt s'est réduit de 441 millions de francs en 1991 à 150 millions de francs en 1992. Cependant, l'épargne brute dégagée par les recettes de fonctionnement ne permet pas de couvrir les annuités de la dette.

Avec une situation comparable à la Guyane, l'ensemble des régions françaises d'Amérique se trouve ainsi à l'heure actuelle sous tutelle financière.

Comme cela a été souvent répété à la délégation, la décentralisation s'est révélée par certains côtés comme étant un "cadeau empoisonné". Les régions ont reçu, avec le transfert de compétences, un patrimoine immobilier très délabré, et insuffisant, en particulier les lycées et les collèges. Elles ont donc été amenées à consentir des efforts de rattrapage qui se sont révélés supérieurs à leurs moyens.

Conjuguée au ralentissement économique national, la perte de confiance du secteur bancaire à l'égard des collectivités publiques a déstabilisé le secteur du BTP, jusque là fortement soutenu par les collectivités locales. Les difficultés de ces dernières se répercutent déjà sur le secteur privé, compte tenu de la diminution des investissements publics afin de réaliser un redressement financier indispensable, ce qui contribue à déprimer fortement la conjoncture économique.

Cette situation est inquiétante pour l'exécution des contrats de plan Etat-Régions. Ces derniers ont en effet été conclus pour la période 1990-1993, avec un certain retard par rapport à la métropole et, après trois ans d'exécution financière des engagements de l'Etat, 56 % seulement des crédits budgétaires ont été dégagés. La crise des finances locales risque ainsi de menacer leur achèvement.

Elle l'est également pour toutes opérations initiées (formation professionnelle) ou cofinancées par les régions. Ainsi, de nombreuses communes qui s'étaient lancées dans la constitution de certains équipements se trouvent contraintes d'arrêter les travaux.

II. LES PROPOSITIONS DE LA DELEGATION

Pendant la durée de son séjour, la délégation a participé à de nombreuses séances de travail et a établi de fructueux contacts à tous les niveaux : avec les autorités administratives du département, les présidents de conseils généraux et régionaux et leurs collaborateurs, les maires ainsi qu'avec les partenaires sociaux.

Elle en a retiré un certain nombre de propositions qui s'articulent autour des orientations suivantes :

- clarifier le dispositif institutionnel de l'insertion,
- déconcentrer davantage les crédits d'Etat au niveau du préfet,
- améliorer le suivi et l'évaluation des bénéficiaires du RMI,
- mieux associer les milieux professionnels à la formation des jeunes,
- encourager le développement économique.

1. Clarifier le dispositif institutionnel de l'insertion

La mission considère que les dysfonctionnements observés et l'échec partiel de l'insertion paraissent souvent imputables aux conflits de compétences ou à la dilution des responsabilités que provoque le principe de cogestion par le président du conseil général et par le préfet.

Si ni l'Etat ni le département ne peuvent être absents de la gestion du revenu minimum d'insertion, leurs compétences ne doivent pas se confondre. Ils doivent certes travailler ensemble mais dans le respect des compétences qui leur sont à chacun dévolues.

A cet égard, le dispositif institutionnel du RMI n'est pas cohérent avec les principes de la décentralisation. C'est le département qui devrait avoir la compétence principale en matière d'insertion.

Il conviendrait donc de revoir ce dispositif et limiter autant que faire se peut les formules de cogestion qui ont démontré

leur inefficacité et renforcer le fondement contractuel de l'accord auquel doivent parvenir l'Etat et le département pour promouvoir l'inscription des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

C'est ainsi que la commission des Affaires sociales avait proposé de substituer à la coprésidence du conseil départemental d'insertion par le président du conseil général et par le préfet une présidence confiée à un membre du conseil départemental élu par ses pairs. De même, le président de la commission locale d'insertion ne serait plus désigné conjointement par le président du conseil général et par le préfet mais élu au sein de ladite commission.

La délégation rappelle également que la commission avait proposé que les rapports du conseil départemental d'insertion et des commissions locales soient clarifiés :

- les commissions locales d'insertion devraient être tenues d'informer le conseil départemental d'insertion quant aux besoins locaux et des propositions, en vue de l'élaboration du programme départemental ;

- au vu de ces propositions et informations, mais sans être lié par elles, le conseil départemental devrait élaborer le programme départemental d'insertion. Ce programme serait bien entendu fonction de la répartition décidée par l'Etat et le département de leurs crédits respectifs entre les différentes actions d'insertion ;

- ainsi, les commissions locales établiraient alors leur programme local d'insertion en cohérence avec le programme départemental ;

- le conseil départemental vérifierait cette cohérence et pourrait, éventuellement, proposer que des crédits soient affectés à l'exécution des programmes locaux.

L'efficacité de actions d'insertion supposant une bonne appréciation des besoins locaux, d'une part, et l'expérience ayant montré que les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale recevaient la grande majorité des postulants au RMI, une collaboration étroite entre les commissions locales et ces centres serait souhaitable. A cette fin, notre commission proposait que des conventions puissent être passées entre ces partenaires pour l'exécution des programmes locaux.

La délégation émet également le souhait que les communes soient mieux associées.

Le rôle des maires a été sous-évalué alors qu'ils peuvent transmettre les informations nécessaires à l'appréciation de la situation des demandeurs ou des bénéficiaires du RMI.

De plus, les 34 communes antillaises jouent un rôle essentiel sur le terrain, renforcé par le pouvoir économique qu'elles tirent des ressources tirées de l'octroi de mer dont elles sont, avec les régions, les principales bénéficiaires. Le partenariat doit donc être plus efficace.

2. Déconcentrer davantage les crédits de la créance de proratisation

Si le principe même de la créance de proratisation n'est guère contestable, sa mise en oeuvre dans les faits n'apparaît guère satisfaisante.

La spécificité de cette participation de l'Etat a été clairement exposée à l'article 2 du décret du 20 janvier 1989. Il précise que dans *"les départements d'outre-mer, une participation de l'Etat s'ajoute à la participation financière du département, prévue aux articles 41 et 42 de la loi du 1er décembre 1989 sus-visée, pour le financement des actions nouvelles d'insertion des bénéficiaires de l'allocation du revenu minimum, notamment en ce qui concerne la lutte contre l'illettrisme, la formation professionnelle, l'aide au logement et l'amélioration de l'habitat."*

S'agissant de son montant, le même décret indique que *"cette participation financière de l'Etat ne peut excéder la somme représentant la différence entre le montant total des allocations qui seraient versées en métropole aux bénéficiaires et le montant total des allocations qui leur sont versées dans leur département de résidence au cours de la même année"*.

Il faut souligner toute l'ambiguïté de cette rédaction puisque, s'il mentionne bien un plafond, le décret d'application ne fixe pas de seuil minimal à cette participation spécifique de l'Etat.

Dans la pratique, l'Etat a pris le parti de privilégier les actions d'accompagnement et de renforcement des actions menées par les différents conseils généraux concernés, sans vouloir réellement exercer le rôle moteur qui lui revient, conformément au principe inscrit à l'article premier de la loi du 1er décembre 1988 : *"l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national"*.

Or, face au "flou" du dispositif institutionnel, les départements antillais, comme ceux de la métropole, ont en général attendu le versement des fonds d'Etat avant d'engager leurs propres crédits. On a vu également que l'installation des instances d'insertion départementales s'est faite tardivement.

L'absence de déconcentration des crédits de la créance de proratisation a nécessité l'organisation de multiples réunions interministérielles préalablement à la détermination des enveloppes qui seraient attribuées à chaque type d'action. Finalement, la créance de proratisation n'a pu être mise en place qu'un an après l'adoption de la loi instaurant le revenu minimum d'insertion.

On distingue donc deux sources de dysfonctionnement.

La première est liée aux relations entre les partenaires, c'est-à-dire les départements et l'Etat. Or, il va de soi qu'il existe des divergences d'approche, voire d'intérêts, qui ne facilitent pas ce partenariat. La décentralisation a renforcé, par ailleurs, l'autonomie des collectivités territoriales qui se montrent légitimement jalouses de leurs prérogatives.

La seconde est, en revanche, le résultat des pesanteurs et de l'inertie de l'Etat. En effet, pour bénéficier localement des crédits d'insertion, le préfet doit préalablement transmettre aux administrations centrales le programme d'insertion locale afin que celles-ci donnent leur approbation et le traduisent en termes budgétaires dans les crédits de chaque ministère.

Par ailleurs, cette procédure n'assure pas une prise en compte des besoins locaux dans des conditions optimales. La décision finale échoit à quelques "chefs de bureau" établis à 7 000 kms de ces départements.

Il n'est guère étonnant, compte tenu de ces éléments, que les actions d'insertion n'aient pu véritablement démarrer qu'au cours de l'année 1990.

Un constat similaire avait été dressé en mai 1991 par la mission chargée d'étudier les problèmes de l'emploi, du revenu minimum d'insertion, de la formation professionnelle et de l'aide sociale à la Réunion.

Elle avait également noté que ce problème est d'autant plus mal perçu localement que les collectivités territoriales avancent des fonds importants pour la mise en oeuvre des mesures d'insertion.

Lorsque l'Etat tarde à couvrir ces avances, ces mêmes collectivités se trouvent confrontées à de graves difficultés financières.

Aussi, la délégation estime-t-elle indispensable d'accorder au préfet une plus grande marge de manoeuvre. Globalement, le rapport de la commission nationale d'évaluation évalue à seulement 65 % le taux de délégation de la créance de proratisation dans les territoires et départements d'outre-mer.

Pour améliorer les résultats de l'insertion, il conviendrait d'accroître la déconcentration et la globalisation des crédits de la créance au niveau du préfet. Ce mouvement pourrait porter prioritairement sur les trois domaines suivants :

- le financement du logement social et des mesures de résorption de l'habitat insalubre,
- les aides à l'emploi et à la formation professionnelle,
- les crédits communautaires du fonds d'investissement des départements d'outre-mer.

3. Améliorer le suivi et l'évaluation des bénéficiaires du RMI

Dans les deux départements visités, la délégation a été frappée par la faiblesse de l'accompagnement social.

Peu de bilans sociaux ont été réalisés, ce qui a des répercussions sur la nature des réponses aux demandes des bénéficiaires, celles-ci apparaissant souvent mal adaptées. Cette situation est d'abord liée au "stock" d'allocataires sans contrats (80 à 90 %) que l'insuffisance de moyens en personnel ne permet pas de résorber rapidement. Par ailleurs, elle n'est pas dénuée de liens avec la mauvaise perception de cet outil par les travailleurs sociaux, le contrat étant apparu souvent comme une formalité contraignante sans portée réelle, en particulier du point de vue de la réinsertion professionnelle.

A leur décharge, les allocataires co-contractants n'ont pas toujours saisi le sens à donner à cette notion, tant que la procédure d'insertion ne concernait pas directement leur retour à l'emploi. On ne peut d'ailleurs critiquer cette attitude puisque, de fait, ceux qui sont rentrés le plus fidèlement dans le schéma de l'insertion professionnelle proposé par le dispositif en signant des contrats d'insertion et en participant aux diverses activités d'aide à l'insertion

professionnelle n'ont pas obtenu jusqu'à présent de meilleurs résultats que ceux qui n'ont pas signé de contrats.

Surtout, il n'a pas été possible à des travailleurs sociaux déjà surchargés d'assurer le suivi, notamment du nouveau public apparu avec le RMI, alors qu'ils avaient déjà à gérer leur "clientèle traditionnelle" : mères célibataires, handicapés ...

Le RMI a d'ailleurs amplifié la crise latente de la polyvalence de secteur au niveau des services sociaux. Le travail social se heurte depuis plusieurs années à des problèmes d'effectifs, liés eux-mêmes en partie à des questions statutaires. Au plan national, on estime que 7 % des postes disponibles sont vacants et que les secteurs les plus difficiles sont désertés par les professionnels.

La qualification des travailleurs sociaux dont la compétence traditionnelle est davantage tournée vers la famille et l'enfance, apparaît de moins en moins adaptée aux problèmes liés au chômage et à la recherche d'emploi. Or, pour aboutir, le RMI requiert un accompagnement social "lourd" qui va de l'établissement du diagnostic individuel à l'accouchement d'un projet et à la réalisation de celui-ci en passant par tout l'accompagnement psychologique, éducatif et convivial que cela suppose.

La réalisation d'un meilleur suivi apparaît donc indispensable :

- pour rattraper le retard constaté en matière d'insertion et donc se conformer à l'objectif de la loi,
- pour assurer un contrôle de la satisfaction des besoins,
- pour disposer de meilleures informations statistiques du dispositif.

Celui-ci suppose sans doute un effort sur les effectifs mais, avant tout, une remobilisation des acteurs sociaux.

A cet égard, il convient de souligner certaines initiatives prometteuses.

La délégation a été très intéressée par l'activité de l'Association départementale d'aide aux retraités et personnes âgées, l'ADARPA, qui a ouvert un centre en 1992, agréé pour dispenser la formation menant au certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile par arrêté préfectoral.

Pour y amener les bénéficiaires du RMI qui représentent la majorité des personnes exerçant ou souhaitant exercer cette profession, le centre a mis en place une méthode pédagogique progressive à trois niveaux :

- le niveau 1 a pour objectif de permettre aux participants qui ont toujours une expérience dans cette profession d'acquérir à leur rythme, à partir de leur acquis et dans un climat de revalorisation, la théorie et la pratique professionnelles liées à ce travail,

- le niveau 2 vise à améliorer et à conforter les connaissances acquises au niveau 1. A ce stade, il est demandé au stagiaire de devenir acteur de sa propre formation dans un but de responsabilisation personnelle et familiale,

- le niveau 3 est complètement axé sur la réussite du CAFAD en conduisant les intéressés jusqu'au niveau V de qualification professionnelle. L'accent est mis ici sur la remise à niveau (orthographe, expression écrite et orale, "ateliers" de logique) et la culture générale.

Les bons résultats (à la sortie, 50 % des jeunes femmes ont un contrat de travail et 50 % sont orientées vers des remplacements), obtenus dans le cadre de cette formation paraissent liés aux facteurs suivants :

- la progressivité de cette formation avec un souci de dresser le bilan de la situation individuelle de chacun au départ et d'assurer un suivi personnalisé. Les différents éléments de la formation ou modules sont ainsi abordés dans un ordre permettant l'intégration petit à petit des acquis,

- un partenariat efficace, la cellule d'animation du RMI et la délégation départementale de l'ANPE, apporte sa contribution en assurant le module "technique de recherche d'emploi", sans interférer dans les compétences de l'équipe pédagogique. Celle-ci comporte d'ailleurs d'anciens allocataires du RMI qui montrent par leur exemple la voie à suivre et sont aptes à s'adapter à cette population spécifique,

- une bonne adéquation au marché de l'emploi car il y a une forte demande pour les aides à domicile en faveur des enfants, personnes âgées et handicapés,

- une forte mobilisation des acteurs. Il a été précisé à la délégation que des séances d'évaluation étaient régulièrement organisées avec les stagiaires et les formateurs, afin de mesurer l'évolution du niveau des participants et de réajuster, en tant que de besoin, les différents programmes. Une séance de synthèse, à la fin de

chaque session, en présence des différents partenaires et des participants eux-mêmes, permet un bilan critique de la session de formation. Ces activités sont possibles grâce au plateau pédagogique (assistante sociale, formateur en économie sociale et familiale, psychologue, sociologue, infirmier) très motivé, au premier rang duquel se situe Mme Etienne, la directrice du centre, et de nombreuses anciennes élèves qui viennent à leur tour former de jeunes Rmistes.

Ce type d'expériences doit être encouragé.

4. Mieux associer les milieux professionnels à la formation des jeunes

Il paraît souhaitable que le processus du revenu minimum d'insertion retrouve sa vocation initiale et que les sommes ainsi versées soient assorties systématiquement d'une contrepartie, sous forme, sinon d'un travail du moins d'une activité.

Ceci suppose, d'une part, un renforcement des contrôles, d'ailleurs en cours de réalisation et, d'autre part, une meilleure association des milieux professionnels à la formation des allocataires du RMI, ainsi qu'"à titre préventif" des jeunes sortant du système éducatif sans qualification.

Pour encourager les entreprises et les artisans à se mobiliser, des améliorations sont envisageables.

Pourquoi ne pourrait-on pas concevoir une réorientation d'une partie des crédits consacrés au RMI pour alléger les charges salariales des entreprises embauchant des allocataires? Cette proposition avait d'ailleurs été défendue par notre collègue Roger Lise, en faveur des artisans disposés à former et à employer des jeunes Rmistes, sans que ces derniers soient privés de leur allocation.

D'une façon générale, l'affectation des crédits d'insertion apparaît beaucoup trop rigide et devrait pouvoir être employée pour couvrir les frais annexes à la formation en stages (frais de transport surtout) ainsi que pour la prise en charge partielle des charges salariales et sociales des entreprises industrielles ou artisanales disposées à insérer des Rmistes.

Ceci présenterait de nombreux avantages :

- il existe, aux Antilles, une pénurie de formateurs. Les entreprises ont aujourd'hui un personnel généralement recruté

depuis longtemps et qui pourrait, le cas échéant, dispenser une qualification pratique pour assurer la relève ;

- cette association précoce favorisera l'embauche. L'entreprise qui aura pendant plusieurs mois pu suivre le travail d'un jeune sera en mesure de l'évaluer et, éventuellement, si ce dernier donne satisfaction, de l'embaucher ;

- ceci peut contribuer à développer cette fameuse "culture d'entreprise" qui fait défaut dans ces départements. Ces dernières restent encore marquées par leur passé colonial et agricole. De plus, la fonction publique, du fait notamment des rémunérations offertes, exerce une forte attraction mais qui ne permet pas de déboucher sur des emplois productifs ;

- enfin, cette réorientation des crédits et leur meilleur usage en faveur de formation qualifiante devraient permettre une meilleure rémunération des stagiaires actuellement peu motivante.

Au-delà, on peut se demander si cette mesure ne pourrait pas également s'appliquer au secteur tertiaire en raison notamment des potentialités d'emplois, par exemple dans les services d'aide aux personnes âgées.

A la Martinique, la délégation a eu l'occasion de visiter l'Antenne pour l'insertion mise en place par la délégation départementale de l'ANPE Martinique, spécialement pour le public des allocataires du RMI, au coeur des centres d'affaires du Lamentin, et qui fonctionne depuis juin 1992 mais qui n'est opérationnelle que depuis août de cette même année.

Depuis cette date, trois types d'opérations ont été entrepris et méritent d'être soulignés car ils sont très significatifs des progrès possibles :

1°) pour une meilleure information des bénéficiaires, l'Antenne a adressé un "mailing" à plus de 6000 allocataires en 1992, avec un taux de réponse de 55 %, ce qui prouve que cette démarche répondait à une attente.

L'objectif que se sont fixés les animateurs (28 personnes ont été formées par les soins des cinq agents ANPE qui ont été affectés) est de recevoir en entretiens individuels 4000 allocataires du RMI sur une durée maximale de six mois. Ces entretiens étaient destinés à mieux orienter les intéressés dans leur recherche de travail.

Parallèlement, avec le concours de l'assistance sociale de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale affectée à

la cellule d'appui en RMI, les membres de l'Antenne ont entrepris une tournée des services instructeurs, notamment des centres communaux d'action sociale afin de mieux informer le personnel de ces services du rôle de la cellule d'appui.

2°) Pour aider concrètement les intéressés, les demandes de "prestations" ont été recensées par informatique. Il en est résulté la création d'un cercle de recherche d'emploi avec des expériences originales comme l'organisation d'un module "théâtre et expression corporelle" destiné à redonner confiance aux candidats.

3°) Remarquant que des Rmistes pratiquent de manière occasionnelle et non officielle une "petite activité économique" ou ont envie de "se mettre à leur compte", l'Antenne pour l'insertion a également mis au point un système de préparation et d'accompagnement très intéressant.

Les candidats se voient en premier lieu proposer un stage d'une semaine, articulé autour des étapes suivantes : une réunion d'information pour obtenir l'adhésion aux objectifs et au contenu de la session, un bilan personnel autour d'un projet individuel, la présentation des différents aspects économiques et de gestion de l'entreprise, une enquête sur le terrain permettant de mesurer les risques et les chances du projet, des exercices de mise en situation (amélioration de ses attitudes, démarches simulées pour l'obtention d'un prêt, etc.) et un bilan critique du stage suivi.

Au-delà, chaque porteur de projet se voit dispenser un certain nombre d'heures de formation individuelle en centre par un organisme de formation, en particulier sur les aspects techniques et professionnels de l'activité envisagée et une formation à la gestion d'entreprise en complément de celle reçue lors du stage.

Surtout, l'antenne lui permet de bénéficier d'un accompagnement pour le montage du dossier (administratif, financier, juridique), ainsi que pour les différentes déclarations nécessaires (l'URSSAF, les Chambres consulaires).

5. Encourager le développement économique

De sa mission, la délégation retire le sentiment qu'il faut désormais envisager un rééquilibrage entre l'économique et le social.

La Martinique et la Guadeloupe ont légitimement bénéficié depuis la départementalisation de la politique sociale et des transferts financiers de la République. Des progrès considérables ont

été réalisés, surtout à partir des années 1960, dans les domaines des infrastructures (routières, portuaires et aéroportuaires), du système de santé et d'éducation, de la protection sociale et familiale. Leur niveau de vie est d'ailleurs largement supérieur à ceux des pays voisins.

Toutefois, cette politique semble avoir trouvé ses limites. Il est clair que les transferts publics ont provoqué une demande accrue de biens d'équipement et de consommation mais qui ne peut être satisfaite que par l'importation. Le taux de couverture des importations par les exportations avoisine en moyenne seulement 10 %.

Comme l'a parfaitement analysé notre collègue, Rodolphe Désiré, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 1993 qu'il a présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan : *"Les moteurs de l'activité économique restent d'origine extérieure ... Pays d'économie faible mais de monnaie forte, les économies domiennes sont en équilibre instable, les importations s'effectuant au détriment des productions locales, traduisant la faiblesse d'économies non autosuffisantes essentiellement tournées vers la consommation"*.

Des nombreux contacts qu'elle a eus, la délégation a ressenti qu'il y avait une attente nouvelle, notamment de la part des plus jeunes en faveur de réelles qualifications et d'un emploi qui rompt le cercle vicieux de la précarité.

Elle avait, lors de sa précédente mission à la Réunion, déjà perçu une évolution très sensible des mentalités. Comme cela a été précisé à la délégation, les gens ne veulent plus d'assistantat mais un travail rémunéré plus conforme à leur dignité. Ceci suppose au préalable que l'économie soit remise à l'honneur par rapport au traitement social du chômage.

Cette politique passe aussi par un meilleur partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, en particulier les régions qui ont en charge la formation professionnelle et le développement économique.

Selon la plupart des responsables économiques locaux, un certain nombre de secteurs pourraient entraîner la croissance tant attendue et révéler des gisements d'emploi.

- Le bâtiment

La mise en place de moyens budgétaires et financiers adaptés et d'importantes commandes dans ce secteur pourraient avoir des effets quasi-immédiats. L'aggravation du chômage constatée en 1992 est d'ailleurs directement liée à la crise du BTP aux Antilles.

Or, les besoins restent considérables. Dans les départements d'outre-mer, on a constaté que 30 % des logements sont précaires ou dépourvus d'éléments de confort (soit environ 120 000 sur 400 000 logements) et 10 % d'entre eux sont même considérés comme insalubres.

A la Martinique, on estime à 33 000 le nombre de logements en situation d'insalubrité et à 13 000 les demandes de logements sociaux non satisfaites. La Guadeloupe dispose également d'un parc de logements très insuffisant, suite notamment au cyclone Hugo. Avec plus de 31 000 personnes ne disposant pas d'eau dans ou à l'extérieur de leur logement et 15 000 sans électricité, la Guadeloupe est le département qui doit faire le plus gros effort (proportionnellement) pour rétablir la situation des personnes en grande précarité, d'autant que l'habitat est très diffus sur l'ensemble du territoire.

Ce problème est d'autant plus sensible que les interlocuteurs de la délégation ont appelé son attention sur la régression des engagements financiers de l'Etat prévue dans la loi de finances pour 1993. En effet, les crédits de la LBU (ligne budgétaire unie), inscrits au budget du ministère de l'Equipement et du Logement, et qui depuis 1978 globalise l'ensemble des aides à la pierre, ont enregistré en 1993 une baisse de 4,6 %.

- Le tourisme

On l'a vu, le secteur du tourisme constitue déjà à l'heure actuelle un des secteurs les plus actifs des économies antillaises. Les potentialités de développement paraissent très sérieuses. En effet, dans les Antilles françaises, l'activité touristique reste très en-deça de celle des pays voisins. En 1990, 650 000 touristes s'y sont rendus contre 9 millions dans le reste de la Caraïbe.

De nouvelles opportunités pourraient sans doute être trouvées, grâce notamment à la clientèle européenne, alors qu'actuellement, celle-ci reste centrée sur la France métropolitaine. Ces départements bénéficient en effet d'un bon niveau de desserte aérienne grâce à l'ouverture de nombreuses lignes charters et à la création d'un réseau régional Caraïbe coordonné.

De même, le développement rapide ces dernières années du tourisme de croisière et du tourisme nautique, offre aux DOM-TOM l'opportunité de créer des activités et des emplois.

Partout, la délégation a relevé les efforts importants, tant au niveau des départements que des régions pour la promotion du tourisme (grâce au remarquable travail accompli par les offices

locaux de tourisme) et l'amélioration de la formation. Mais il est aussi regrettable que certains investissements souhaitables comme l'implantation d'un lycée de formation aux métiers du tourisme de la Guadeloupe n'aient toujours pas été décidés. De même, un effort supplémentaire paraît nécessaire pour développer l'enseignement des langues.

- Le secteur tertiaire

Les activités de services notamment en matière d'aide à domicile ont souvent été citées lors des entretiens de la mission comme des gisements potentiels d'emplois.

Phénomène souvent sous-estimé, les départements d'outre-mer connaissent comme la métropole un phénomène de vieillissement de leur population lié à l'allongement de l'espérance de vie, d'où l'accroissement du nombre de personnes âgées dépendantes.

- L'industrie et l'artisanat

Moins souvent évoqués, ils représentent toutefois d'importantes possibilités d'emplois. Mais ceci suppose qu'à une partie des importations se substitue la production locale.

Les Antilles disposent d'atouts indéniables :

- leur intégration à l'ensemble européen et la motivation des populations qui est de rejoindre les niveaux de vie européens.

- leur position géographique qui leur permet d'être la tête de pont de l'Europe dans la conquête de certains marchés extérieurs.

- Un meilleur niveau d'infrastructures et de scolarisation que dans les pays environnants, même s'il reste beaucoup à faire.

A cet égard, il convient d'évoquer la difficile question du rattrapage du SMIC domien (1) sur le niveau métropolitain entrepris pour le précédent gouvernement.

De sa mission, la délégation sénatoriale retire la conviction que les entreprises du département ne sont pas actuellement en mesure d'assurer le coût financier d'un tel alignement.

(1) Réserve de Mme Beaudou : cette mesure peut entraîner une diminution du nombre de Rmistes mais elle suppose un allègement des charges pour les entreprises artisanales.

Outre le coût financier de cette mesure pour les entreprises, il faut prendre en compte les revendications salariales qui ne manqueront pas d'apparaître pour les salaires moyens. Le marché régional est déjà quasiment fermé aux entreprises antillaises en raison de leurs coûts de production. L'alignement représente un risque majeur pour la concurrence et donc l'emploi.

Par ailleurs, ce pouvoir d'achat supplémentaire entraînerait un accroissement du niveau des importations et un dérapage certain au niveau des prix locaux. Au final, une augmentation trop rapide du SMIC provoquerait des effets inverses de ceux recherchés en aboutissant à une baisse du nombre d'emplois salariés.

Cette analyse est corroborée par les observations de l'OCDE.

Dans une étude de 1991 consacrée à la France, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) établit un lien direct entre le coût global du travail pour les travailleurs les moins qualifiés lorsque celui-ci est supérieur au niveau d'équilibre, et la diminution du nombre d'emplois salariés.

Transposée aux Antilles, cette analyse indique très clairement ce qu'il ne faut pas faire. L'augmentation du SMIC alourdirait le coût relatif d'embauche du nouveau salarié, généralement sans qualification ni expérience. Cela aurait un effet d'éviction direct sur l'emploi des jeunes.

Cette mesure n'apparaît donc pas prioritaire. En revanche, la délégation préconise que les entreprises soient plus associées aux dispositifs sociaux mis en place, soit au titre de la lutte contre le chômage, soit en faveur de l'insertion sociale et professionnelle. Le rôle des entreprises apparaît essentiel dans la mesure où l'insertion suppose un projet économique local.

Comme cela lui a été exposé notamment par les membres de la Chambre de Commerce et de l'Industrie, il faudrait concevoir un système qui permette aux prestations sociales telles que le RMI, d'être versées par l'intermédiaire des entreprises du secteur industriel ou artisanal, en contrepartie d'une formation ou d'un emploi.

Cette proposition répond à celle exposée par M. Roger Lise lors de l'adoption de la loi du 1er décembre 1988 en faveur des artisans disposés à employer un allocataire du RMI.

CONCLUSION

Au cours des dix dernières années, il est possible de distinguer deux politiques successives à l'égard des départements d'outre-mer.

En décembre 1986, le Parlement a approuvé une loi de programme relative au développement des départements d'outre-mer qui mettait l'accent sur la croissance économique, l'emploi des jeunes et "la parité sociale globale" avec la métropole.

Ce dernier principe était défini par l'article 12 de ladite loi comme suit : "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'adaptations 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".

Sans nier la nécessité d'un rattrapage social, cette démarche visait à promouvoir prioritairement le développement économique et à tenir compte des spécificités domiennes. En écartant un alignement pur et simple du régime social des DOM sur celui de la métropole, elle proposait de globaliser les sommes correspondant à la différence du niveau des prestations et de les utiliser de façon collective.

A partir de 1989, se fondant sur les orientations exprimées par le Président de la République, le Gouvernement a affirmé sa volonté de parvenir à l'égalité sociale pour les départements d'outre-mer estimant que cet objectif pouvait être poursuivi simultanément avec celui du développement économique. Ceci s'est en particulier traduit par l'adoption d'un calendrier déterminant les étapes du rattrapage du niveau des prestations sociales versées dans les DOM sur le niveau métropolitain.

Même si l'objectif d'égalité sociale apparaît légitime, on constate aujourd'hui que la mise en oeuvre de cette politique s'accompagne d'effets pervers qui handicapent, voire paralysent, comme le montre l'exemple du RMI, le développement économique.

Conçu pour une population marginalisée par la crise économique, souvent qualifiée en métropole de "nouveaux pauvres", le revenu minimum d'insertion, qui a été appliqué dans les DOM sans concertation préalable, a touché là-bas une partie importante de la population et en réalité peu

désocialisée, mais cumulant des retards considérables notamment au niveau de l'habitat et de la formation. Loin d'être un phénomène transitoire pouvant être résorbé dès lors que les conditions économiques seraient plus favorables, l'émergence de cette population caractérisée par la précarité, est devenue une donnée fondamentale et durable du paysage social en outre-mer. Cela suppose la mise en oeuvre, non pas de moyens financiers supplémentaires, mais de procédures spécifiques répondant au caractère massif et structurel de ce phénomène.

De sa mission, la délégation retire la conviction que les avantages sociaux doivent se développer au rythme de la croissance économique, qu'il est possible de promouvoir dans ces départements.

Ce sont les raisons pour lesquelles elle estime que l'alignement du SMIC n'apparaît pas opportun de même qu'une revalorisation du niveau de l'allocation de RMI qui réduirait d'autant le montant de la créance de proratisation.

Il lui paraît également tout à fait dangereux d'envisager de supprimer le Fonds d'action sanitaire et social obligatoire qui finance les cantines scolaires. Cette politique, initiée par le précédent Gouvernement, vise à faire contribuer davantage les familles au prix des repas, parallèlement à la revalorisation des allocations familiales. La délégation a acquis la conviction qu'elle entraînerait, et cela a été confirmé par tous les responsables locaux, le retrait des enfants des cantines par leurs parents, d'où des licenciements de personnels, une réduction des débouchés pour le secteur alimentaire local et une régression de l'état sanitaire des jeunes générations. La commission des Affaires sociales du Sénat s'est d'ailleurs prononcée à plusieurs reprises en faveur du maintien du FASSO pour tenir compte de ces réalités domiennes.

Par ailleurs, la délégation a constaté que ces départements ont besoin d'un grand projet mobilisateur, s'inscrivant dans une perspective à long terme et non en fonction d'une gestion "au jour le jour". De nombreux élus locaux réclament d'ailleurs de véritables assises du développement économique des DOM ou une nouvelle loi de programme.

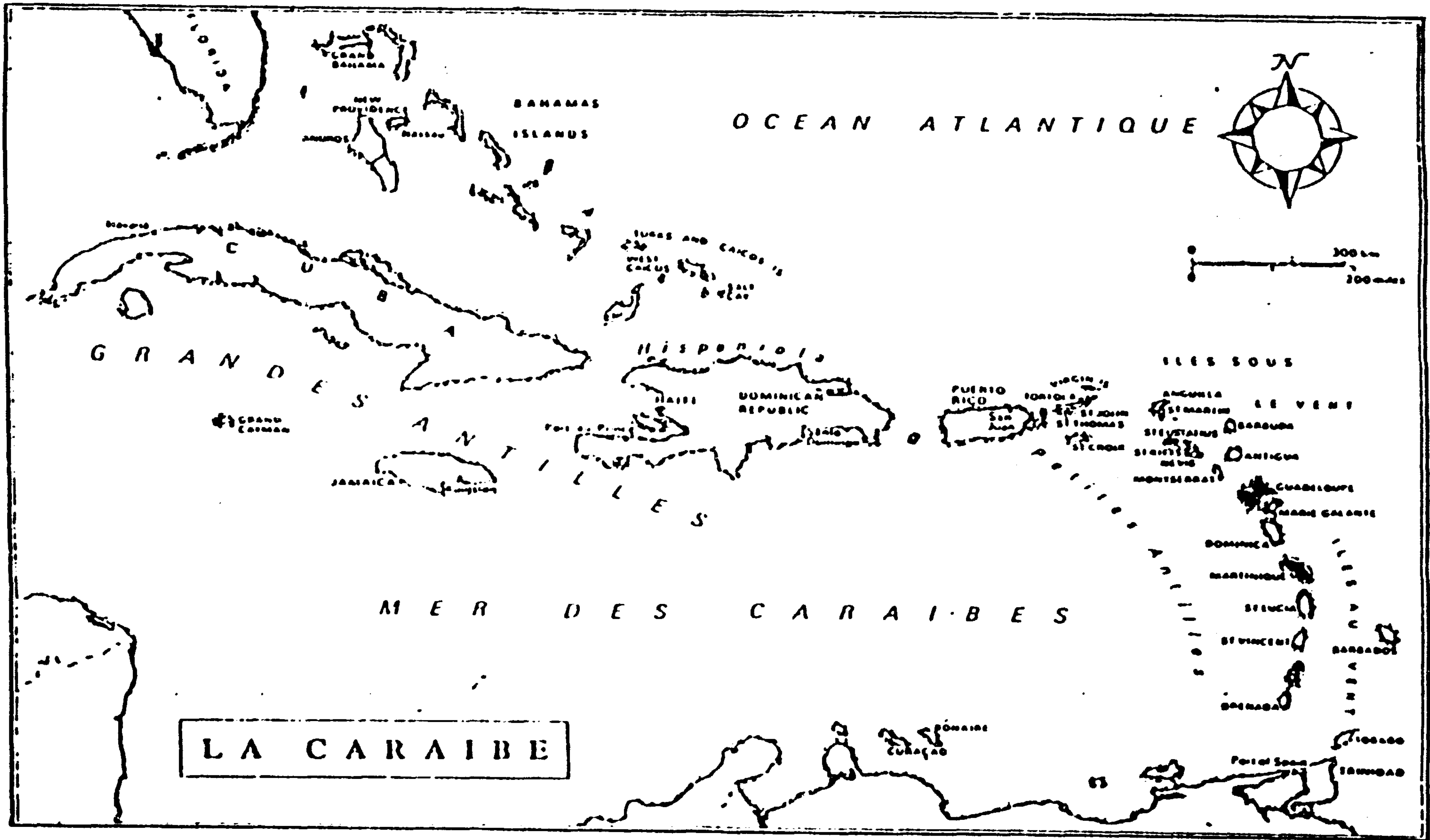
Ceci apparaît d'autant plus nécessaire que les collectivités territoriales concernées ont entrepris après la décentralisation un effort d'équipement en s'endettant lourdement alors qu'en métropole ces investissements publics ont souvent été réalisés bien antérieurement.

Enfin, au terme des deux missions consacrées aux problèmes de l'emploi et de l'insertion, les membres de la délégation ont exprimé le souhait que la commission des Affaires sociales

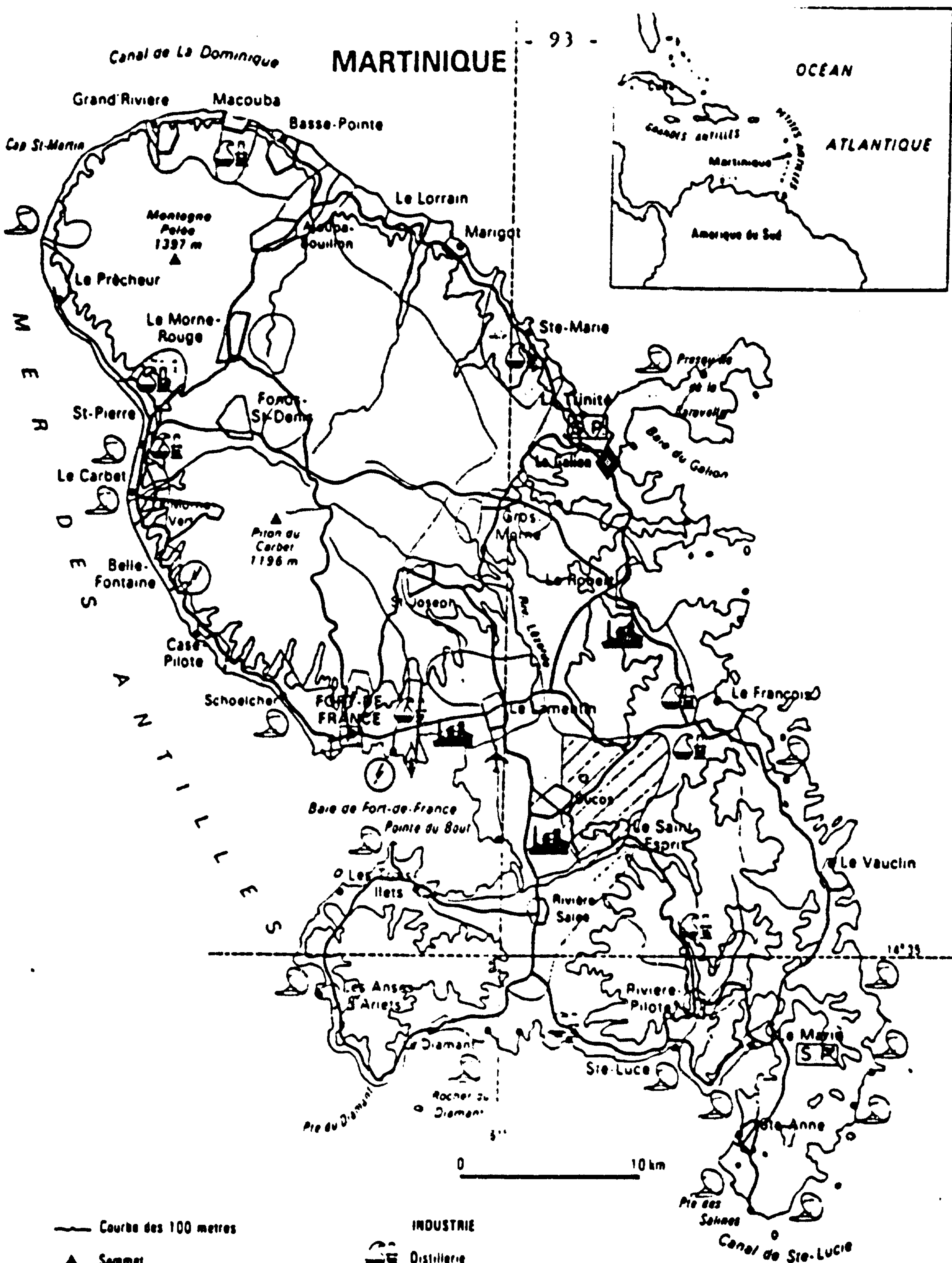
poursuive, au cours des prochains mois dans d'autres départements, le travail d'investigation ainsi entrepris afin d'approfondir ses réflexions.

En effet, la délégation considère qu'une réforme du dispositif de revenu minimum d'insertion doit être entreprise, tant pour en revoir l'articulation institutionnelle que pour adapter les modalités d'insertion aux différentes catégories d'allocataires. Les missions d'information que la commission a diligentées n'ont fait que confirmer cette nécessité.

ANNEXES



MARTINIQUE



- | | | |
|--|---|---|
| <p>— Courbe des 100 metres</p> <p>▲ Sommet</p> <p>— Cours d'eau</p> <p>AGRICULTURE-PÊCHE</p> <p>☐ Culture de la canne à sucre</p> <p>☐ Bananeraies</p> <p>☐ Culture d'ananas</p> <p>● Pêche</p> | <p>INDUSTRIE</p> <p>☒ Distillerie</p> <p>☒ Zone industrielle</p> <p>◆ Usine sucrière</p> <p>☒ Raffinerie de pétrole</p> <p>☒ Centrale thermique</p> <p>TOURISME</p> <p>☒ Principales zones balnéaires</p> | <p>INFRASTRUCTURE</p> <p>⚓ Port de commerce</p> <p>✈ Aéroport international</p> <p>— Routes principales</p> <p>☐ Zone urbaine Commune</p> <p>☐ P Préfecture</p> <p>☐ S.P Sous-Préfecture</p> |
|--|---|---|

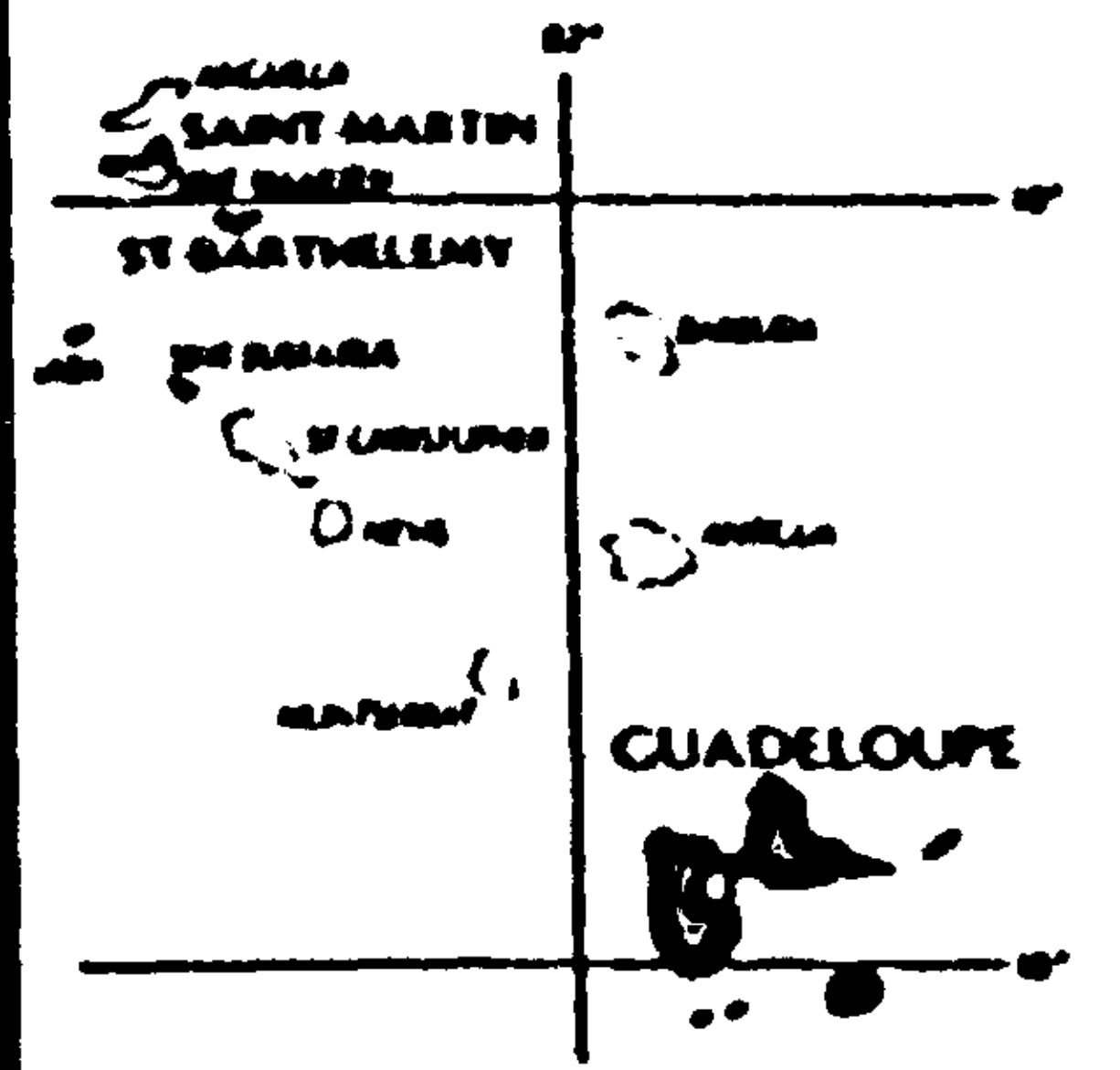


ST-MARTIN
carte 1/25000

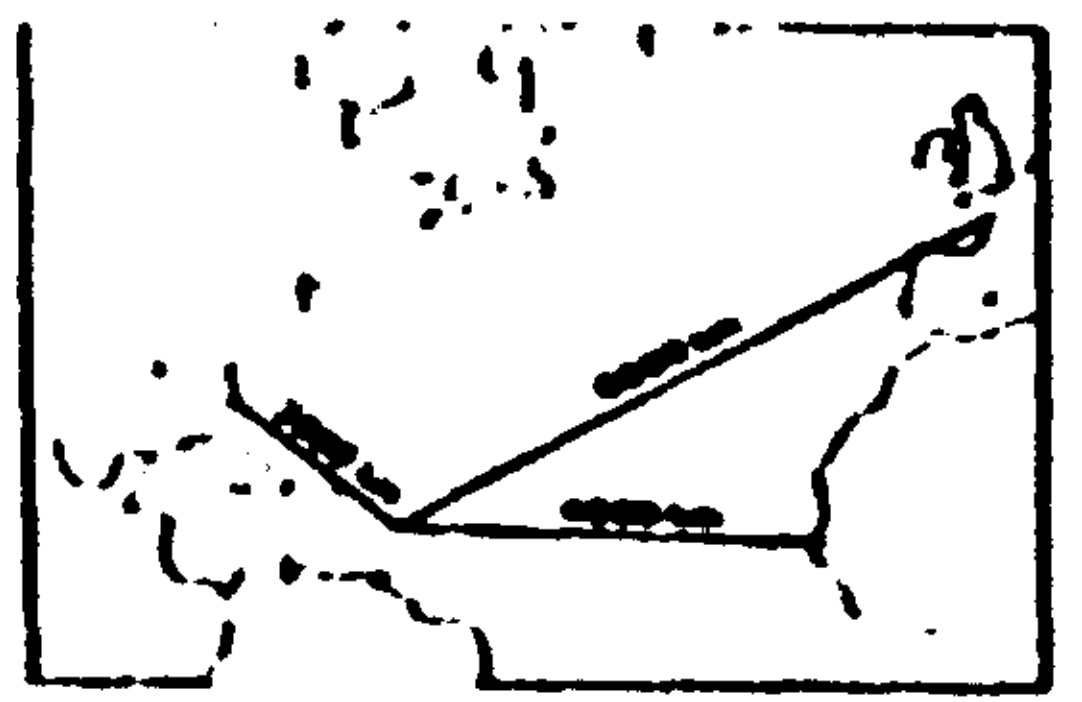
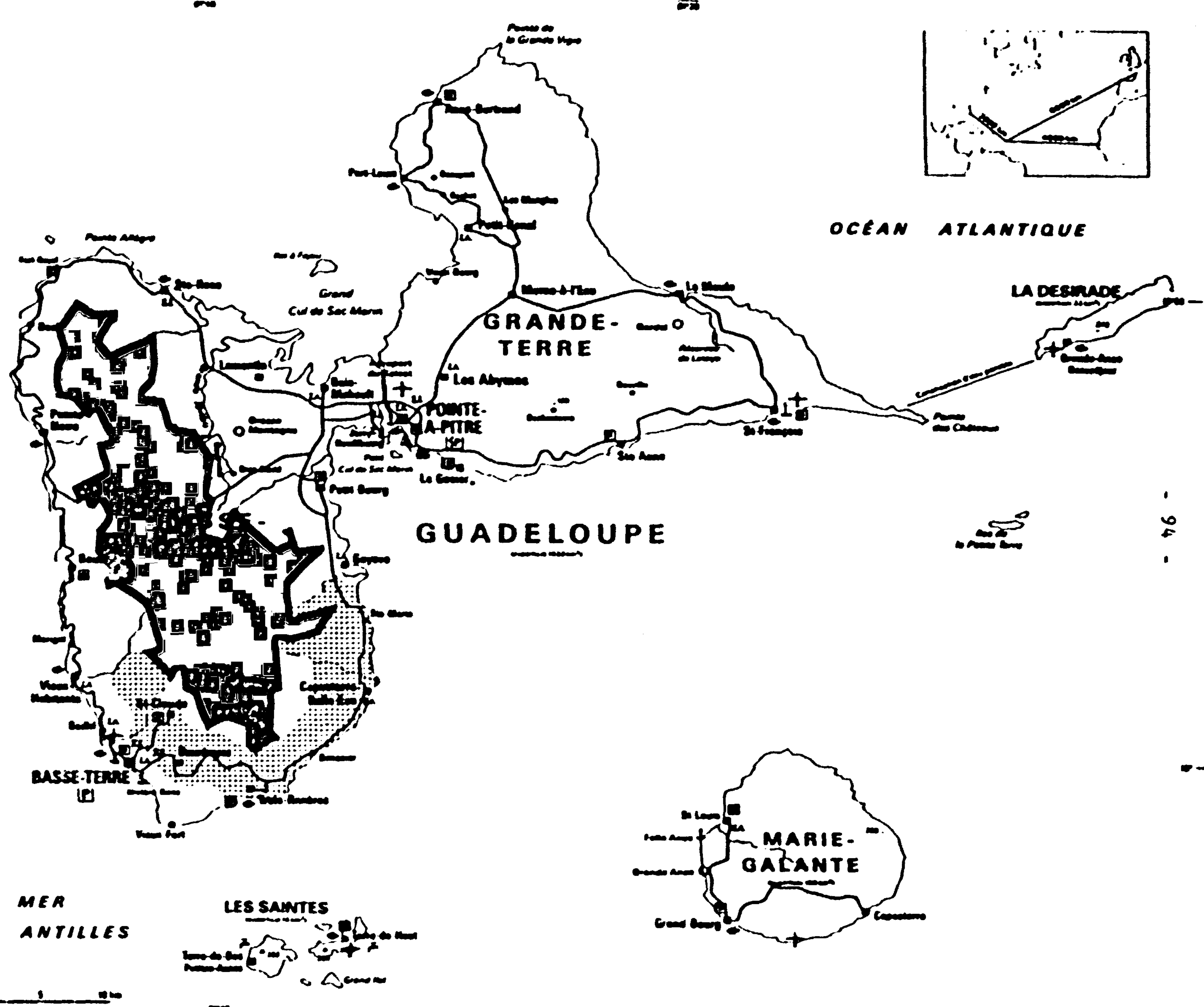


ST-BARTHÉLÉMY
carte 1/25000

DÉPARTEMENT DE LA GUADELOUPE



- Préfecture
- Chef-lieu de Commune
- Frontière départementale
- Culture bananière
- Culture de la canne à sucre
- Océan
- Point de développement dans le sud
- Port de pêche
- Port de commerce
- Zone industrielle
- Zone d'habitat dispersé
- Bâtiments militaires
- Mairie
- Point principal
- Aéroport



Océan Atlantique

LA DESIRADE

GUADELOUPE

BASSE-TERRE

LES SAINTES

MARIE-GALANTE

MER DES ANTILLES

