

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE - MER

(aspects sociaux)

Par M. Roger LISE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Sérusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althapé, José Balareello, Henri Bolcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, M. Jean Dumont, Mme Joelle Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelin, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 584, 585 et T. A. 66.

Sénat : 100, 101 (annexe n° 11), 103 (tomes XXII et XXIII) et 106 (tomes VII et VIII) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
1. Audition du ministre	5
2. Examen de l'avis	9
INTRODUCTION	15
I. Le chômage progresse de manière alarmante et fait craindre désormais une véritable explosion sociale	19
A. L'ensemble de l'Outre-mer connaît un niveau de chômage dramatique ..	19
1. L'évolution du nombre de chômeurs : une aggravation inexorable	20
<i>a) La situation dans les départements d'outre-mer</i>	20
<i>b) La situation dans les territoires d'outre-mer</i>	21
2. Les caractéristiques de chômage : l'amplification des phénomènes constatés en métropole	22
<i>a) Principales populations concernées : les femmes et les jeunes</i>	22
<i>b) Un chômage de longue durée</i>	23
B. L'échec des mesures pour l'emploi mises en place ces dernières années milite en faveur d'une nouvelle politique	24
1. Bilan des mesures pour l'emploi	24
<i>a) Les mesures de réinsertion et de promotion de l'emploi</i>	26
<i>b) Les mesures pour les jeunes</i>	26
2. La nécessité d'une nouvelle politique	29
<i>a) Les orientations définies par le Gouvernement</i>	29
<i>b) La position de votre commission</i>	31
II. L'application du dispositif du RMI dans les DOM a montré son inadéquation à la situation particulière de ces collectivités	33
A. Un dispositif qui enregistre certaines améliorations	34
1. Une relative stabilisation des effectifs	34
<i>a) L'évolution des effectifs</i>	34
<i>b) Les caractéristiques des bénéficiaires</i>	36
2. Les progrès dans la mise en oeuvre des actions d'insertion ..	37
B. Toutefois, son caractère massif montre la nécessité d'une adaptation de ce dispositif à la situation spécifique des DOM	40
1. Le RMI reste un phénomène massif en outre-mer	40

	Pages
	-
2. L'opportunité d'une adaptation	41
<i>a) Les propositions de la commission</i>	41
<i>b) La réforme annoncée par le Gouvernement</i>	44
III. Compte tenu des besoins considérables qu'il reste à satisfaire, le logement social doit rester une priorité	46
A. Bilan de la politique en faveur du logement social et de la résorption de l'habitat insalubre	47
1. L'effort soutenu de l'Etat en matière de logement social	47
<i>a) L'ampleur des besoins à satisfaire</i>	47
<i>b) L'évolution des crédits</i>	48
2. Bilan en matière de résorption de l'habitat insalubre	49
<i>a) L'évolution des crédits</i>	49
<i>b) Des difficultés persistantes</i>	50
B. Vers une nouvelle politique du logement social en outre-mer	51
1. Les perspectives pour 1994	51
<i>a) Le programme du ministère des DOM-TOM</i>	51
<i>b) Les engagements financiers du ministère du logement</i>	52
2. Les souhaits de votre commission	52
<i>a) Accroître la décentralisation des crédits</i>	52
<i>b) Tenir compte des spécificités locales</i>	53
Conclusion	54
ANNEXES	55

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mardi 9 novembre 1993, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer, sur les crédits de son département ministériel pour 1994.

Répondant au questionnaire préparé par le rapporteur pour avis, M. Roger Lise, M. Dominique Perben a tout d'abord précisé que la diminution des crédits de son ministère pour 1994, de l'ordre de 5,6 % par rapport au budget initial pour 1993, est en réalité moins importante qu'elle n'y paraît car ce pourcentage ne tient pas compte des annulations de crédits qui interviennent régulièrement en cours d'année. De plus, elle s'inscrit dans le cadre des économies budgétaires décidées par le Premier ministre. Enfin, le ministre a également rappelé qu'un certain nombre de dotations inscrites dans le budget pour 1993 correspondaient à des dépenses non reconductibles comme la subvention d'équilibre à la région Guyane de 40 millions de francs accordée l'an dernier. Toutefois, il a noté que le budget d'investissements (le titre VI) a été pour l'essentiel préservé puisque, par exemple, le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM-général) progressera de 4,78 % et les crédits consacrés à la Nouvelle-Calédonie dans le cadre des contrats de développement de 7 %.

S'agissant des mesures en faveur des investissements productifs et des créations d'emplois, M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer, a indiqué que la politique du Gouvernement s'appuie sur le dispositif de défiscalisation qui a été confirmé par la loi de finances rectificative pour 1993, le développement des fonds de participation, notamment en Martinique, à la Guadeloupe et en Polynésie et la mise à l'étude des possibilités de diminution des taux d'intérêt outre-mer. Il a précisé, à la suite d'une question de M. Jean-Pierre Fourcade, président, que la Société française pour l'assurance du capital-risque (SOFARIS) fonctionnait dans les départements d'outre-mer, bien que les facilités offertes par celle-ci soient plus communes.

Interrogé sur l'opportunité d'adapter le système éducatif dans les Dom-Tom, le ministre a révélé qu'il avait engagé une consultation des conseils généraux concernés afin d'apporter une réponse adéquate à l'afflux des effectifs scolarisés et de développer les enseignements techniques et technologiques. Il a précisé que la diminution des crédits de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) correspondait à une restructuration indispensable de cet établissement compte tenu de sa situation financière "catastrophique" et de la gestion très critiquable dont elle a fait l'objet. Un plan social draconien a dû être mis en place et le nouveau directeur récemment nommé a notamment pour

mission de mobiliser au mieux les crédits du fonds social européen. Quant au service militaire adapté (SMA) qui concerne annuellement environ 3.000 jeunes appelés et dont les résultats sont très positifs puisque 80 % des intéressés trouvent par la suite un emploi, ses crédits suivent l'évolution de ceux du budget de la Défense nationale.

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a demandé que le ministre lui précise par écrit les raisons pour lesquelles l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ne parvenait pas à remplir correctement sa mission à la Martinique.

Rappelant l'engagement pris par le précédent Gouvernement en faveur d'un alignement des salaires minimum de croissance (SMIC) "domiens" sur le niveau métropolitain d'ici au 1er janvier 1995, **M. Dominique Perben a confirmé la suspension de cette politique en raison des risques qu'elle comporte pour l'aggravation du chômage. M. Jean-Pierre Fourcade, président, est intervenu pour indiquer que la commission soutenait majoritairement cette position et qu'il convenait d'agir dans ce domaine avec pragmatisme.**

En revanche, compte tenu de l'achèvement de l'alignement du montant des allocations familiales servies dans les Dom sur le niveau métropolitain depuis le 1er juillet 1993, il a considéré que la réforme du fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire (FASSO) était largement engagée et a rappelé qu'au niveau des transferts financiers, la prestation de restauration scolaire, qui se substitue au FASSO, s'élevait globalement à 280 millions de francs contre 350 millions. Dans le département de la Réunion, il a constaté que le dispositif se mettait correctement en place, les familles étant appelées à prendre en charge progressivement 25 % du prix des cantines.

M. Charles Descours a rappelé qu'en tant que rapporteur de la loi portant diverses mesures d'ordre social, qui avait programmé l'alignement des allocations familiales, il avait présenté un amendement tendant à pérenniser le FASSO qui avait été soutenu par l'ensemble des élus des départements d'outre-mer. Il a noté que le maintien de ce fonds était considéré par ces derniers comme prioritaire par rapport à l'alignement des prestations familiales.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné le fait que la suppression du FASSO allait aggraver les difficultés des collectivités locales, car le solde laissé à la charge des familles ne sera pas payé et devrait donc être compensé par les communes.

Mme Marie-Claude Beaudou a rappelé que, lors des missions d'information de la commission à la Réunion et aux Antilles, les élus locaux avaient tous souligné que les cantines seraient amenées à accueillir les enfants même si les familles ne réglaient pas le coût des cantines et que ceci entraînerait de fait une aggravation des difficultés financières des collectivités locales. M. Charles Descours a estimé que cette situation constituait l'exemple type d'une réforme conçue à Paris et imposée aux Dom. M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a proposé que le ministre organise une mission sur ce thème et a indiqué qu'il était prêt à y collaborer.

S'agissant du revenu minimum d'insertion (RMI), **M. Dominique Perben, ministre des départements et**

territoires d'outre-mer, a reconnu que le RMI posait, dans les Dom, un problème de fond compte tenu de son caractère massif (une personne sur sept est concernée dans les Dom contre une sur trente-trois en métropole), et qu'il fallait améliorer le volet insertion de ce dispositif.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, rappelant que dans les Antilles près de la moitié des allocataires étaient des femmes seules avec des enfants, a souligné que l'insertion devait être adaptée aux populations concernées.

M. Charles Descours a précisé que le dispositif d'insertion ne s'était mis en place que deux ans après le revenu minimum et qu'un obstacle à l'insertion résidait dans l'existence des "jobs", c'est-à-dire les petits boulots non déclarés.

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a rappelé qu'il avait proposé de revenir à la formule des chantiers de développement ou d'affecter une partie des crédits d'insertion aux petites et moyennes entreprises (PME) ou aux entreprises artisanales qui s'engageraient à former ou à recruter des allocataires.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné l'impossibilité pour chaque commission locale d'insertion d'assurer le suivi des quelque 5.000 dossiers des "Rmistés", qui sont en moyenne de leur ressort. **M. Dominique Perben** a en effet appelé l'attention sur le fait que dans certains départements comme la Réunion, on en était à la seconde génération de chômeurs et que cette situation menaçait l'équilibre social.

A une question de **M. Roger Lise, rapporteur pour avis**, sur les effets pervers des sursalaires versés aux fonctionnaires travaillant dans les Dom, **M. Dominique Perben** a indiqué qu'il n'envisageait pas de réforme à court terme et qu'il fallait prendre garde aux effets déflationnistes d'une telle mesure.

Sur le logement social, il a confirmé que les crédits inscrits dans la ligne budgétaire unique, et complétés par la créance de proratisation s'élevaient en 1994 à 1,6 milliard de francs, ce qui devrait permettre la mise en chantier de 12.000 logements. Par ailleurs, il a indiqué qu'il avait chargé une mission conjointe de corps d'inspection d'étudier les procédés de construction et les problèmes du foncier outre-mer. Il a reconnu, à la suite du rapporteur, qu'on y constate localement une tendance à privilégier l'urbanisation des terres agricoles au détriment de la réhabilitation des zones urbaines existantes. Sur l'éventualité d'une réforme de la loi sur le littoral, il a estimé qu'on ne pouvait pas s'engager sur la voie de la reconnaissance d'un véritable droit de propriété aux occupants d'habitation sans titre même installés depuis plusieurs générations sur les zones côtières.

S'agissant de la création d'une ligne budgétaire spécifique dans la loi de finances annuelle dotée de crédits correspondant à l'aide d'urgence en cas de catastrophes naturelles, il a rappelé que la procédure actuelle était l'utilisation des crédits inscrits pour les services du Premier ministre et qu'il était difficile d'envisager une

inscription annuelle dans le budget du ministère des Dom-Tom car malgré leur fréquence, ces phénomènes restent imprévisibles.

Enfin, il a déclaré que le Parlement serait saisi lors de la prochaine session parlementaire d'un projet de loi d'orientation relatif aux départements d'outre-mer qui portera notamment sur l'adaptation du dispositif du RMI et du droit du travail à ces collectivités et sur les aides à la création d'emplois, notamment dans les secteurs qui exportent vers l'Europe.

Puis **M. Jean Madelain** a interrogé le ministre sur un amendement à l'article 52 du projet de loi quinquennale qui prévoit qu'une loi interviendra pour répondre aux besoins de la collectivité territoriale de Mayotte et des territoires d'outre-mer en matière de lutte pour l'emploi, ce qui n'était pas prévu dans le texte initial mais qui pose des difficultés car le droit du travail relève de la compétence du territoire notamment en Polynésie.

M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer, a indiqué que si l'extension des dispositions du projet de loi quinquennale lui paraissait indispensable pour les Dom et les collectivités de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, en revanche, si la disposition visée ne pouvait faire l'objet d'un accord avec les autorités concernées des territoires, notamment de Polynésie, il convenait de la retirer.

M. Charles Descours a insisté sur la nécessité de mettre l'accent sur l'insertion dans le dispositif du RMI.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a conclu l'audition du ministre en estimant que le problème de l'emploi était primordial ainsi que celui des difficultés financières des collectivités locales.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 17 novembre 1993, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Roger Lise sur le projet de loi de finances pour 1994 (Départements et territoires d'outre-mer : aspects sociaux).

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a d'abord relevé qu'à l'Assemblée nationale, les discours prononcés à l'occasion du budget des DOM-TOM avaient rarement été aussi alarmistes que cette année. M. Jean-Paul de Rocca Serra, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a ainsi ouvert son intervention en déclarant "je veux d'emblée lancer un cri d'alarme : la situation des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales d'outre-mer est dramatique. Tous les ingrédients d'une situation explosive sont désormais réunis".

Il a indiqué que, dans un tel contexte, l'évolution des crédits du ministère des DOM-TOM pouvait paraître a priori comme inadaptée à la gravité de la situation économique et sociale de l'outre-mer puisque ces derniers passeront en effet de 2,392 milliards en 1993 à 2,258 milliards en 1994, soit une diminution de 5,6 %. Toutefois, plusieurs éléments permettent de relativiser cette baisse. D'une part, cette évaluation ne tient pas compte des annulations de crédits qui sont intervenues en février et mai de cette année. D'autre part, on constate un redéploiement des masses financières au sein du budget du ministère en faveur des crédits d'investissement et au détriment des crédits de fonctionnement.

Ainsi, les crédits du Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) enregistrent une augmentation au niveau des autorisations de programme qui passeront de 413 millions à 421 millions afin d'assurer les engagements contractuels de l'Etat, principalement pour le financement des contrats de plans, des contrats de ville et de la convention avec Mayotte, ainsi que celui des primes d'équipement et d'emploi mises en place en faveur du développement économique dans les DOM. Les crédits consacrés au développement de la Nouvelle Calédonie progresseront également de 7 % en autorisations de programme et de 11,4 % en crédits de paiement, ce qui confirme la volonté du Gouvernement de poursuivre dans la lignée fixée par les accords de Matignon. Enfin, les sommes allouées à la recherche scientifique augmentent également de 12,15 % en crédits de paiement, confirmant la priorité accordée aux travaux de l'Institut pour la recherche et la technologie polaires et à l'action menée par cet institut en Antarctique.

S'agissant des diminutions de crédits, deux d'entre elles ont fait l'objet de critiques de la part du rapporteur.

La diminution de la subvention de 29 % à l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT), qui passe de 84 millions à 60 millions. Même si elle correspond à une restructuration indispensable de cet établissement, compte tenu de

sa situation financière "catastrophique" et de la gestion très critiquable - mise en relief notamment par le rapport de la Cour des Comptes de 1990- dont il a été l'objet, cette restriction de crédits n'est pas satisfaisante car l'ANT constitue un des éléments de la politique de mobilité pour la formation professionnelle des jeunes d'outre-mer et parce qu'un tel instrument est indispensable pour pallier les insuffisances des systèmes locaux de formation.

La baisse de 9,8 % des crédits au service militaire adapté (SMA) est également très critiquable car le SMA donne d'excellents résultats : près de 70 % des intéressés trouvent, en effet, par la suite un emploi. De plus, M. Roger Lise a rappelé que 80 % des appelés passés par le SMA ne possédaient au départ aucune qualification ou avaient un niveau de connaissance très faible, voire proche de l'illettrisme. Même si le SMA ne concerne qu'environ 3.000 jeunes par an, il a estimé qu'il fallait préserver cet instrument et même développer ses moyens afin d'aider les jeunes d'outre-mer à acquérir une formation qualifiante.

Au-delà du strict cadre budgétaire, M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a souhaité également appeler l'attention de ses collègues sur trois problèmes qui doivent figurer au premier rang des priorités de l'action du nouveau Gouvernement : le chômage, le revenu minimum d'insertion (RMI) et le logement social.

Même si le chômage a toujours été très élevé en outre-mer, le rapporteur a souligné que celui-ci connaissait une aggravation très importante depuis deux ans. Le nombre de demandeurs d'emploi déclarés a progressé en moyenne de 6 points, surtout en Guyane et à la Réunion, où le taux de chômage avoisine 32 % de la population active. Dans ce département, le nombre de chômeurs est passé de 62.000 fin 1992 à 74.000 environ au premier semestre 1993, soit 12.000 inscrits supplémentaires.

Aux causes traditionnelles (croissance démographique, exode rural, inadaptation quantitative et qualitative des offres d'emplois aux demandes) s'ajoutent des causes nouvelles très préoccupantes comme les effets négatifs des "sorties de contrats emploi-solidarité" conclus en 1990 et 1991 à la Réunion où la crise du secteur du Bâtiment et des Travaux publics, générée notamment par l'arrêt des programmes publics lié, aux Antilles, à l'ampleur des déficits enregistrés par les régions et, en Guyane, à l'achèvement des grands chantiers .

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a rappelé qu'il avait souligné, depuis plusieurs années, dans ses rapports la nécessité de changer de politique afin de privilégier le développement économique et de soutenir les investissements productifs par rapport à la priorité donnée à la politique d'égalité sociale par les précédents gouvernements.

Il s'est donc félicité de l'annonce faite par le ministre des DOM-TOM d'une réorientation fondamentale de la politique menée en outre-mer en faveur de la relance économique ainsi que le dépôt prochain d'une loi de programmation pour les DOM-TOM. La politique nouvelle a déjà permis de débloquer 350 millions de francs

dans le cadre de la loi de finances rectificative de juin dernier (100 millions de francs pour le logement, 100 millions de francs pour les infrastructures et 150 millions de francs pour le Pacte de progrès signé avec la Polynésie) et d'assouplir le régime de défiscalisation.

S'agissant du revenu minimum d'insertion (RMI), il a indiqué que le nombre total d'allocataires était en juin 1993 de 92.181 contre 9.688 en juin 1992. Le nombre de "Rmistés" diminue, même à la Réunion, passant de 48.313 à 44.570 sur la même période ; seules la Guyane et la Guadeloupe continuent à voir leur nombre d'allocataires progresser sensiblement de l'ordre de 5 % chacun.

Il a toutefois précisé que cette évolution s'explique en réalité principalement par l'alignement du montant des allocations familiales qui s'est achevé au 1er juillet 1993, soit deux ans avant le calendrier prévu initialement.

Il a estimé que l'avenir du RMI appelait néanmoins une réflexion de fond. L'Etat a consacré en 1992 plus de 2 milliards de francs au titre de l'allocation et de la créance de proratisation. Les départements ont contribué à hauteur de 370 millions de francs aux dépenses d'insertion. Or une personne sur six reste concernée par le RMI dans les DOM contre une sur trente-trois environ en métropole. A la Réunion, un cinquième de la population vit du RMI.

Plutôt que des moyens financiers supplémentaires, il a souhaité que soient mises en oeuvre des procédures spécifiques répondant au caractère massif et structurel de ce phénomène.

Il a également rappelé que **M. Dominique Perben, ministre des DOM-TOM**, s'était engagé à apporter des modifications dans le cadre de la prochaine loi d'orientation en soulignant qu'il fallait que les bénéficiaires "apportent une contrepartie à l'aide qui leur est fournie".

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a annoncé qu'il rappellerait au ministre en séance publique les propositions figurant dans le rapport de la mission effectuée aux Antilles et qu'il comptait également attirer son attention sur l'erreur qui consisterait à supprimer définitivement le Fonds d'action sociale et sanitaire obligatoire (FASSO).

Enfin, compte tenu des besoins considérables qu'il reste à satisfaire, il a estimé que le logement social devrait rester une priorité absolue du Gouvernement. Même si de nombreuses mesures sont intervenues ces dernières années en faveur du logement en outre-mer, il a exprimé sa crainte de voir la politique du logement s'essouffler comme le prouve le "tassement" des crédits et des opérations en 1992.

Pour 1994, l'effort global en faveur du logement social (créance de proratisation et plan de relance ville inclus) devrait s'établir, selon les déclarations de **M. Dominique Perben**, confirmées par celles de **M. Hervé de Charette**, ministre du logement, à 1,6 milliard de francs et permettre la réalisation de 12.000 logements sociaux. Quant à la résorption de l'habitat insalubre, elle sera dotée de 160 millions de francs de crédits.

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a souhaité que le Gouvernement s'attache à tenter de résoudre trois problèmes essentiels :

- en premier lieu, l'enchevêtrement des compétences en matière d'habitat qui paralyse actuellement les décisions ;

- en second lieu, la nécessité de tenir compte des spécificités locales, notamment l'existence dans les DOM de très nombreux résidents sans titre installés dans la zone des cinquante pas géométriques depuis plusieurs générations et qui ne peuvent effectuer aucuns travaux sur leur habitation ;

- enfin, la lutte contre l'urbanisation croissante au détriment des terres agricoles. Il est urgent de freiner l'extension urbaine au profit de constructions plus économes en terres. Dans cette perspective, les crédits de la créance de proratisation pourraient être mieux utilisés afin de mieux orienter les opérations immobilières nouvelles et faciliter les travaux de viabilité.

En conclusion, considérant qu'il s'agit d'un budget de transition dans la voie d'une réorientation en profondeur de la politique en outre-mer, et compte tenu des engagements très précis du Gouvernement concernant notamment la présentation prochaine d'une loi de programme en faveur des départements d'outre-mer et les perspectives de nouveaux engagements pour les territoires d'outre-mer (Pacte de progrès pour la Polynésie, poursuite des aides pour la Nouvelle Calédonie), il a proposé d'émettre un avis favorable sur ces crédits lors de leur examen en séance publique le 26 novembre prochain.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a ensuite félicité le rapporteur pour avoir souligné les vrais problèmes auxquels sont confrontés les départements et territoires d'outre-mer. Il l'a interrogé sur les raisons de la diminution des crédits de service militaire adapté.

M. Jean Chérioux a jugé le rapport intéressant et courageux, notamment sur l'appréciation portée sur le dispositif du RMI.

M. François Louisy a critiqué la baisse des différents chapitres du budget des DOM-TOM et en particulier des sections régionales et départementales du FIDOM, ainsi que les propositions du Gouvernement à l'égard des collectivités locales endettées, qui consistent dans une réorientation des crédits du fonds d'intervention routier et de l'octroi de mer alors que les entreprises qui ont détourné les fonds publics restent impunies.

Mme Marie-Claude Beaudeau a estimé que le rapport manquait de propositions et que le budget présenté ne permettrait pas d'améliorer la situation. Elle a estimé nécessaire de poursuivre la réflexion sur le développement des investissements productifs en outre-mer et d'envisager l'exploitation de certains atouts comme le tourisme.

M. Jean Madelain a considéré que l'effort financier en faveur du logement social, qui permettra la mise en chantier de

12.000 logements, était conséquent et même supérieur à celui effectué dans les départements métropolitains.

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a précisé que la diminution des crédits du SMA faisait suite à celle du ministère de la défense, tout en déplorant cette évolution compte tenu des excellents résultats qu'obtient le service militaire adapté. **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a suggéré qu'une partie de la créance de proratisation y soit consacrée. Le rapporteur pour avis a dit partager les observations de **M. François Louisy** sur les scandales immobiliers en outre-mer et sur l'attitude inacceptable des fonctionnaires de l'Etat à l'égard des élus locaux mais il a indiqué que le recentrage des crédits du FIDOM sur la section générale permettrait de financer les contrats Etat-régions. Il s'est d'ailleurs montré favorable à une délégation de pouvoirs des régions vers les départements en raison du surendettement de celles-ci. Il a précisé à l'attention de **Mme Marie-Claude Beaudeau** qu'il avait par le passé formulé de nombreuses propositions sur le RMI, notamment afin de réactiver les chantiers de développement et de prévoir une contrepartie au versement de l'allocation. Il a estimé, enfin, que les sursalaires versés aux fonctionnaires avaient un effet d'entraînement sur les revenus des activités de secteur privé et pénalisaient notamment le développement du tourisme. **M. Marcel Lesbros** a rappelé que le ministre **Paul Dijoud** avait tenté de s'attaquer à ce problème par le passé, sans résultat.

M. François Louisy a souligné que les sursalaires ne concernaient que les fonctionnaires et qu'il était personnellement contre leur suppression. Il a rappelé qu'en tant qu'ancien fonctionnaire, il avait même fait la grève jadis pour leur maintien.

Puis, la commission a décidé de proposer au Sénat, conformément à l'avis de son rapporteur, d'émettre un avis favorable à l'adoption du budget des DOM-TOM pour 1994.

Mesdames, Messieurs,

Depuis plusieurs années, l'examen des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer est l'occasion d'appeler l'attention sur la situation extrêmement préoccupante de ces collectivités, qui tend même à se dégrader sans qu'on discerne encore de réelles perspectives d'amélioration.

Toutefois, votre commission des Affaires sociales considère que l'évolution actuelle, en raison de son exceptionnelle gravité, doit absolument faire l'objet de mesures d'urgence et de grande ampleur afin de surmonter les risques d'explosion sociale qui sont apparus au cours des derniers mois.

Ceci résulte tant de l'observation des principaux indicateurs économiques et sociaux que des missions d'information que votre commission a effectuées depuis 1991 dans trois départements d'outre-mer (Réunion, Martinique, Guadeloupe).

Une délégation sénatoriale, présidée par M. Jean-Pierre Fourcade, s'est en particulier rendue aux Antilles en janvier dernier afin d'y étudier les problèmes de l'emploi et de l'insertion sociale et professionnelle dans les départements de la Martinique et de la Guadeloupe (1).

Elle a dressé un constat d'échec du dispositif du revenu minimum d'insertion, du moins en ce qui concerne l'insertion professionnelle, au regard de l'objectif initial de celui-ci. Elle a

(1) Rapport d'information Sénat n° 263 (1992-1993)

également relevé trois autres facteurs particulièrement préoccupants :

- l'aggravation du chômage liée 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 et à l'inadaptation qualitative du système de formation en place ;

- le développement d'un certain nombre d'effets pervers liés aux transferts sociaux (désincitation au travail, développement du travail clandestin...), faisant apparaître les limites d'une politique dans laquelle "le social" anticipe sur "l'économie" ;

- enfin, l'effet multiplicateur de la crise des finances publiques locales sur le secteur privé.

Dans un tel contexte, l'évolution des crédits du ministère des DOM-TOM paraît a priori inadaptée à l'ampleur des défis de l'outre-mer. Ils passeront en effet de 2,392 milliards en 1993 à 2,258 milliards en 1994, soit une diminution de 5.6 %.

Certes, cette évaluation ne tient pas compte des annulations de crédits intervenues en février et mai de cette année. En les intégrant, la baisse du budget du ministère n'est plus que de 2,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993. Mais votre commission estime de toute façon que ces pratiques, qui nuisent à la crédibilité et à la pertinence du débat budgétaire annuel, doivent disparaître.

Elle reflète également l'effort d'économie engagé par le Premier ministre pour réduire l'importance des déficits publics et la non reconduction de certains crédits ouverts à titre provisoire en 1993.

Votre commission approuve néanmoins le redéploiement des masses financières au sein du budget en faveur des crédits d'investissement et au détriment des crédits de fonctionnement qui répond aux observations qu'elle avait faites au cours des années précédentes.

Ainsi, par exemple, les crédits du FIDOM (Fonds d'investissement des départements d'outre-mer) enregistrent une augmentation, au niveau des autorisations de programme, passant de 413 millions à 421 millions, afin d'assurer les engagements contractuels de l'Etat principalement pour le financement des contrats de plans, des contrats de ville et de la convention avec Mayotte, ainsi que des primes d'équipement et d'emploi mises en place en faveur du développement économique dans les DOM. De même, le développement des infrastructures en Guyane continuera à

bénéficiaire de crédits spécifiques à hauteur de 35 millions de francs. Si jusqu'ici ceux-ci étaient orientés pour l'essentiel vers les travaux routiers, il faut se féliciter qu'une implication plus forte de ces crédits soit prévue, en 1994, en faveur du développement économique de ce département.

Si le montant du FIDES (fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer) diminue de 2,9 %, les crédits consacrés au développement de la Nouvelle-Calédonie progressent, quant à eux, de 7 % en autorisations de programme et de 11,4 % en crédits de paiement, ce qui confirme la volonté du Gouvernement de poursuivre dans la lignée fixée par les accords de Matignon.

Les sommes allouées à la recherche scientifique augmentent également de 12,15 % en crédits de paiement. Cette augmentation confirme la priorité accordée aux travaux de l'Institut pour la recherche et la technologie polaires et à l'action menée par celui-ci en Antarctique.

Sur les différents chapitres qui enregistrent une certaine baisse, votre commission n'a pas souhaité présenter d'observations, à l'exception de deux d'entre eux dont l'évolution lui paraît préoccupante : il s'agit d'une part, des crédits consacrés à l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) et, d'autre part, de ceux impartis au service militaire adapté.

M. Perben a expliqué, lors de son audition devant la commission, que la diminution de la subvention de 29 % à l'ANT, qui passe de 84 millions à 60 millions, correspondait à une restructuration indispensable de cet établissement compte tenu de la situation financière "catastrophique" et de la gestion très critiquable dont elle a fait l'objet, notamment mis en relief par le rapport de la Cour des comptes de 1990.

Il faut rappeler toutefois que l'ANT constitue un des éléments de la politique de mobilité pour la formation professionnelle des jeunes d'outre-mer et qu'un tel instrument est indispensable pour pallier les insuffisances des systèmes locaux de formation qu'ont pu constater d'ailleurs les délégations qui se sont rendues en mission à la Réunion comme aux Antilles.

Une fois la période d'assainissement indispensable passée, la commission a considéré que l'ANT devait retrouver sa place parmi les éléments de la politique de formation professionnelle des jeunes d'outre-mer qui se trouvent confrontés à une absence de débouchés dans leurs départements. Il faut rappeler

en effet qu'en 1992, l'ANT avait pu prendre en charge environ 4 000 stagiaires, ce qui n'apparaît pas négligeable.

La commission a par ailleurs critiqué la baisse importante des crédits du service militaire adapté de 9,8 %, soit 5,3 millions de francs, car le SMA donne d'excellents résultats, près de 70 % des intéressés trouvant par la suite un emploi. De plus, il convient de souligner que 80 % des appelés passés par le SMA ne possédaient au départ aucune qualification ou avaient un niveau de connaissance très faible, voire proche de l'illettrisme. Même si le SMA ne concerne qu'environ 3 000 jeunes par an, elle a estimé nécessaire de préserver cet instrument et même d'en développer ses moyens afin d'aider les jeunes d'outre-mer à acquérir une formation qualifiante.

Telles sont les principales observations qu'appelle le budget du ministère des DOM-TOM, selon votre commission.

Au-delà de ces crédits, votre commission a souhaité appeler l'attention du Sénat sur trois problèmes qui doivent figurer au premier rang des priorités d'action du nouveau Gouvernement. Il s'agit du chômage, du revenu minimum d'insertion et du logement social.

I. LE CHÔMAGE PROGRESSE DE MANIÈRE ALARMANTE ET FAIT CRAINDRE DÉSORMAIS UNE VÉRITABLE EXPLOSION SOCIALE

Depuis de nombreuses années, votre rapporteur tire la sonnette d'alarme afin de mobiliser les pouvoirs publics contre la progression dramatique du chômage dans les départements et territoires d'outre-mer et les conséquences désastreuses de cette évolution sur l'équilibre social de ces collectivités.

Après un rythme d'accroissement relativement modéré en 1991 et 1992, les statistiques disponibles sur le premier semestre 1993 font état d'une augmentation brutale du nombre des demandeurs d'emploi ces derniers mois en outre-mer.

Lors de l'examen du présent budget à l'Assemblée nationale le 20 octobre dernier, tous les intervenants ont fait part au ministre, M. Dominique Perben, de leurs profondes inquiétudes. Même si les discours "catastrophistes" sont assez rituels à l'occasion de la discussion des crédits de ce ministère, rarement les propos tenus ont été aussi alarmistes. M. Jean-Paul de Rocca Serra, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan a, par exemple, déclaré dans son discours liminaire : *"Je veux d'emblée lancer un cri d'alarme : la situation des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales d'outre-mer est dramatique. Tous les ingrédients d'une situation explosive sont désormais réunis."*

A. L'ENSEMBLE DE L'OUTRE-MER CONNAÎT UN NIVEAU DE CHÔMAGE DRAMATIQUE

Le taux de chômage dans les DOM-TOM est deux à trois fois plus élevé en moyenne que celui constaté en métropole.

Outre son ampleur exceptionnelle, le chômage présente dans ces régions des caractéristiques spécifiques quant aux populations concernées.

1. L'évolution du nombre de chômeurs : une aggravation inexorable

Même si les départements d'outre-mer sont plus frappés par la montée du chômage, les territoires d'outre-mer enregistrent une évolution très préoccupante de la situation de l'emploi qui laissent craindre les mêmes perspectives pessimistes à moyen terme.

a) La situation dans les départements d'outre-mer

Dans les départements d'outre-mer, on dispose de deux séries de données, l'une fournie par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), l'autre établie par l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE).

S'agissant des statistiques de chômeurs répertoriées par l'ANPE, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) par rapport à la population active a évolué de la manière suivante :

	1990		1991		1992		1993 (1er semestre)	
	DEFM	%	DEFM	%	DEFM	%	DEFM	%
Guadeloupe	29 358	17	34 347	19,8	36 727	19,6	38 869	22,5
Martinique	26 762	16,2	29 967	18,9	35 678	17,9	35 839	21,7
Guyane	4 358	8,9	4664	8,8	6 398	10,1	7 394	15,2
Réunion	53 785	23	59 270	23,8	61 743	26,6	73 736	31,5

On constate donc que, en trois ans, le taux de chômage (au sens de l'ANPE) a progressé en moyenne de plus de 6 points avec une aggravation considérable en Guyane (+ 6,3 points) et surtout à la Réunion (+ 8,5 points).

Le nombre de chômeurs recensés par l'INSEE est encore plus élevé puisqu'il évaluait le taux de chômage en 1990 à :

- 24,1 % en Guyane (soit 11 722 chômeurs)
- 31,1 % en Guadeloupe (soit 53 540 chômeurs)
- 32,1 % en Martinique (soit 52 945 chômeurs)
- 36,9 % à la Réunion (soit 86 118 chômeurs)

Deux raisons principales expliquent l'écart ainsi constaté entre ces deux sources.

D'une part, la pénurie des offres n'incite pas les demandeurs d'emploi à s'inscrire à l'ANPE même si, à l'occasion des enquêtes, ils déclarent effectivement être à la recherche d'un emploi.

D'autre part, le système d'assurance-chômage couvre encore peu de demandeurs d'emploi dans les DOM. En effet, environ 75 % des demandeurs d'emploi ne perçoivent aucune allocation, bien que l'indemnisation ait beaucoup progressé depuis un an, notamment à la Réunion. Au 31 mai 1993, le taux de couverture des demandeurs d'emploi indemnisés par rapport au nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois, au sens de l'ANPE était le suivant : 28,8 % à la Guadeloupe, 40,6 % à la Martinique, 39,1 % à la Guyane et 54 % à la Réunion, soit une moyenne de 44 %.

b) La situation dans les territoires d'outre-mer

Dans les territoires d'outre-mer, outre la rareté des statistiques récentes et fiables, la situation de l'emploi apparaît contrastée.

En Nouvelle-Calédonie, le dernier recensement (1989) fait apparaître que, sur une population active de 66 945 personnes, 10 520 personnes se déclarent être au chômage, soit environ 16 %. Entre 1991 et 1993, le taux de chômage a crû de 13 %, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois passant de 6 250 en moyenne mensuelle à 7 189. Toutefois, il convient de tenir compte de l'implantation récente de délégations provinciales de l'ANPE qui a amélioré le recensement de populations qui jusqu'ici étaient inconnues de ces services.

A Wallis et Futuna, les statistiques de l'INSEE faisaient état en 1990 d'un nombre élevé de chômeurs (1 198 pour 1 808 actifs) mais une fraction très importante de la population active, qualifiée de chômeurs par cet organisme, exerce en réalité des activités productives vivrières ou traditionnelles (pêche, agriculture, artisanat).

Pour la Polynésie, les seules données statistiques disponibles sont anciennes puisqu'elles sont issues du recensement de 1988. Le taux de chômage alors répertorié s'élevait à 9,8 % de la population active. Les femmes étaient deux fois plus touchées que les hommes et les jeunes de moins de 30 ans représentaient les trois quarts des demandeurs d'emploi. Il faut noter également que selon une enquête de 1991, 30 000 personnes ayant un travail étaient considérées comme sous-employées et se disaient candidates à un emploi stable.

Il convient de regretter l'absence de données statistiques récentes dans les territoires d'outre-mer. Malgré l'imprécision de ces chiffres, tous les indicateurs concordent pour montrer une dégradation régulière de la situation de l'emploi tant pour des raisons démographiques que pour des raisons économiques, l'offre n'étant adaptée ni quantitativement, ni qualitativement à la demande effective.

2. Les caractéristiques de chômage : l'amplification des phénomènes constatés en métropole

a) Principales populations concernées : les femmes et les jeunes

Dans les départements d'outre-mer, la proportion de femmes est désormais très proche de celle observée en métropole, soit 51,7 % (contre 49,2 %). Ce taux avoisine même 58 % à la Guadeloupe et 60 % à la Martinique.

Le chômage des jeunes demeure également supérieur à celui de la métropole (20,6 %) comme le montre le tableau suivant :

Jeunes - 25 ans	1990 (en %)	1991 (en %)	1992 (en %)	1993 (en %)
Guadeloupe	34,1	33,1	28,4	23,8
Martinique	35,6	29,7	24,2	19,0
Guyane	27,1	23,1	19,3	17,4
Réunion	32,3	30,6	25,9	25,2

Certes, on constate une légère tendance à la baisse, même si celle-ci n'a pas la même importance selon les départements d'outre-mer, en raison de l'impact des mesures prises pour l'emploi des jeunes.

Toutefois, à la Réunion, notamment, l'effet de ces mesures semble stoppé. La création nette d'emplois nouveaux (3 500 environ en 1992) a été nettement insuffisante pour absorber le flux des nouveaux demandeurs d'emploi. Aux causes permanentes d'accroissement du chômage (incidence de la démographie, exode rural...) s'ajoute le nombre considérable de sorties de contrats emplois-solidarité (CES) conclus en 1990 et 1991. Ce département détient en effet un "record" avec plus de 25 000 CES signés sur ces deux années.

b) Un chômage de longue durée

Le pourcentage des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an avoisine 38 % contre 31 % en métropole comme le montre le tableau suivant, cette catégorie de chômeurs a fortement augmenté en quatre ans dans les départements des Antilles et de la Guyane.

	1990 (en %)	1991 (en %)	1992 (en %)	1993 (1er semestre) (en %)
Guadeloupe	38,2	38,2	40,9	43,8
Martinique	37,2	39,7	42,5	44,8
Guyane	18,6	24,1	26,0	29,2
Réunion	38,5	33,5	32,5	31,9

Seule la Réunion enregistre une certaine baisse car c'est l'unique département d'outre-mer à avoir enregistré une progression des offres d'emploi.

En effet, en Guadeloupe, le nombre d'offres d'emploi est passé de 4 338 en 1990 à 3 345 en 1991 et plus à 2839 en 1992 à 818 pour les cinq premiers mois de 1993. Ces offres sont essentiellement issues du secteur marchand et du BTP. **Toutefois, trois facteurs freinent les recrutements : la demande croissante en personnel qualifié alors que la population à la recherche d'un emploi apparaît insuffisamment ou mal formée, la progression très forte des contrats à durée déterminée, notamment dans les PME et la perméabilité croissante de ces secteurs au phénomène du travail clandestin.**

En Guyane, le nombre d'offres d'emplois est passé de 1 413 en 1990 à 1 215 en 1991 et de 970 en 1992 à 446 sur les cinq premiers mois de 1993, notamment avec l'achèvement des grands chantiers.

En Martinique, malgré une augmentation notable des offres d'emploi entre 1990 et 1992 qui sont passées de 2 362 à 4 117, l'année 1993 enregistre une chute spectaculaire avec seulement 406 offres sur les cinq premiers mois de 1993, notamment en raison de la crise du secteur du BTP générée notamment par l'arrêt des programmes publics (logements sociaux et grands chantiers tels que le port et l'aéroport).

A la Réunion, le nombre d'offres d'emploi a progressé en 1990 et 1992 (7 162 en 1992, 7 949 en 1991, 8 518 en 1992, 2 055 pour le cinq premiers mois de 1993) notamment dans les entreprises moyennes de 10 à 49 salariés relevant des activités tertiaires (+ 12,7 %) et du secteur industriel (+ 18,2 %).

Dans les territoires d'outre-mer, la notion de chômeur de longue durée est difficile à appréhender car en principe les demandeurs d'emploi sont radiés au bout d'un an d'inscription. Toutefois, on peut également estimer que la durée moyenne d'inactivité tend à s'allonger compte tenu notamment du ralentissement des créations d'emploi.

Ainsi, par exemple, en Nouvelle-Calédonie, la progression des offres a pratiquement diminué de moitié en 1992 et 1993 (+ 1,64 % de juin 1992 à juin 1993 contre + 2,84 % de mars 1992 à mars 1993). C'est le secteur de l'agriculture, contrairement aux départements d'outre-mer, qui enregistre la plus forte progression sur cette période (+ 2,7 %).

De même, à Wallis et Futuna, on constate que la population salariée a progressé que de 2 % entre 1991 et 1993. Les créations d'emplois s'y révèlent particulièrement difficiles car le secteur public, qui représente près des deux tiers des emplois, est pratiquement saturé et qu'aucun investissement extérieur n'est possible en raison du droit foncier local qui interdit à un non-autochtone d'acquérir des terres.

B. L'ÉCHEC DES MESURES POUR L'EMPLOI MISES EN PLACE CES DERNIÈRES ANNÉES MILITE EN FAVEUR D'UNE NOUVELLE POLITIQUE

Le bilan des mesures pour l'emploi, en particulier en faveur des jeunes, apparaît décevant, tant dans les départements que dans les territoires d'outre-mer.

1. Bilan des mesures pour l'emploi

L'évolution des différentes mesures montre une forte augmentation sur la période 1990-1992, comme le montre le tableau suivant, puis un certain reflux (sauf pour les CES) depuis 1992.

**MESURES POUR L'EMPLOI ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE
DANS LES DOM DE 1987 A 1993**

MESURES/DOM	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993(*)
DOM:							
<u>Mesures d'insertion:(1)</u>	34 429	39 542	37 377	25 634	24 515	18 940	9 834
Cont. d'apprentissage	2700	3905	3765	2337	3976	2831	1421
Cont. de qualif.	1949	2324	2341	1749	1350	1299	701
Cont. d'adaptation	3389	2065	318	309	480	249	137
SIVP	8151	8492	7094	6338	4924		
Crédit de formation				3186	12442	8221	3094
Stage de 16-25 ans	7912	9523	10530	8942	869	621	316
TUC	10328	13233	13329	2973			
Exo jeune					474	4563	1493
Programme PAQUE						1080	2583
<u>Mesures de réinsertion:(2)</u>	5 359	9 559	11 026	14 249	13 510	14 152	6 955
FNE	1300	1635	3569				
Stages modulaires	2798	3988	2612				
Mises à niveau	567	651	1003	1009			
Exo-CLD	237	303					
PIL	64	120		324			
AIF				6975	6263	8621	3769
Femmes isolées	53	111	197	536	593	275	16
PLIF	117	247					
CRA	104	667	807				
SRA	119	1837	1744	649			
CRE			354	3005	4311	3551	2034
FNE-Cadres			86	109	185	125	0
SRP			654	1642	1168	1164	770
Stages accès emploi					990	416	366
<u>CES:(3)</u>				34 252	30 912	37 501	15 024
TOTAL:(1+2+3)	39 788	49 101	48 403	74 135	82 447	70 593	31 813

(*) Données en flux cumulés au 31 mai 1993. Sources DRTE-DOM

a) Les mesures de réinsertion et de promotion de l'emploi

Pour les mesures destinées à la réinsertion et à la promotion de l'emploi, on peut constater la **prédominance des contrats emploi-solidarité et des contrats de retour à l'emploi**. Cette prédominance s'est amplifiée avec le programme de lutte contre le chômage de longue durée dans lequel ces deux mesures sont largement développées. Le dispositif d'aide à l'insertion et à la formation professionnelles, quant à lui, accueille un nombre croissant de stagiaires. Le nombre important de stages de qualification mis en oeuvre est le résultat des actions engagées les années passées dans le domaine de la remise à niveau en faveur du public adulte.

b) Les mesures pour les jeunes

L'ensemble des mesures prises en faveur de l'emploi des jeunes dans le cadre des plans nationaux pour l'emploi est applicable dans les départements d'outre-mer, dans les mêmes conditions qu'en métropole.

Par ailleurs, les jeunes ressortissants des DOM bénéficient, comme leurs homologues métropolitains, des stages de formation professionnelle et d'apprentissage mis en oeuvre par l'Etat et les régions.

Pour les mesures en faveur des jeunes, l'examen selon le poids relatif de chaque mesure laisse apparaître une forte utilisation des mesures nouvelles :

- SIVP (1) et stages de 16-25 ans, pour 1990 ;
- SIVP (1) et contrats d'apprentissage pour 1991 ;
- exo-jeunes et stages mis en place grâce aux crédits formation pour 1992.

En 1990, les quelques huit mesures du service public de l'emploi relatives aux jeunes ont concerné 25 634 bénéficiaires dans les quatre DOM, contre 37 377 en 1989. Il convient toutefois de noter que les données relatives à l'année 1990 n'intègrent pas le nouveau dispositif des contrats emploi-solidarité, qui concerne également des adultes de plus de 26 ans et que celles relatives à l'année 1989 ne tiennent pas compte des résultats enregistrés dans le cadre du crédit-

(1) Stages d'initiation à la vie professionnelle

formation-individualisé, encore embryonnaire à cette date dans les DOM.

En 1991, les mesures relatives à l'emploi des jeunes ont concerné un public de 24 515 personnes dans les quatre DOM. Ce chiffre, nettement inférieur à 1990, ne prend pas en compte les contrats emploi-solidarité. En effet, l'outil statistique actuel ne permet pas de différencier le public, par tranche d'âge, concerné par cette mesure, mais fournit seulement un chiffre global. On constate seulement une très forte utilisation de cette mesure.

La répartition entre les quatre départements montrent l'émergence de deux groupes, d'un côté la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane, qui comptent environ 10 000 bénéficiaires, de l'autre côté la Réunion qui, à elle seule, en compte 18 641.

Le fort taux d'utilisation des mesures emploi pour l'insertion des jeunes à la Réunion peut s'expliquer par le cumul d'une démographie galopante et d'un taux de chômage très élevé.

Quant aux trois autres départements, leur utilisation moins importante des mesures est due à une modification structurelle au sein des demandeurs d'emploi. En effet, depuis cinq ans, on a assisté à une forte diminution du chômage chez les jeunes, contre une augmentation conséquente chez les plus de 25 ans, notamment chez les femmes.

Les chiffres de 24 515 dans les DOM, atteints en 1991, et de 18 940 en 1992, doivent être relativisés dans la mesure où les contrats emploi-solidarité ne différencient pas les plus ou les moins de 25 ans. Ils concernent toutefois un nombre très important de jeunes, près de 40 000 en 1991, dont 25 000 à la Réunion.

Dans les TOM, le bilan apparaît contrasté.

A Mayotte, le nouveau code du travail mahorais a permis la mise en place des contrats emploi solidarité, qui se sont substitués aux TUC en 1991 et sont prioritairement destinés aux jeunes de moins de 25 ans. L'Etat a consacré 8 millions de francs aux CES en 1992. L'effort est maintenu en 1993 et le restera en 1994.

A Wallis et Futuna, le dispositif des chantiers de développement local a concerné 766 personnes en 1991. Ce dispositif, réformé en 1991, a permis d'accueillir les jeunes de moins de 26 ans précédemment pris en charge par le dispositif TUC ; 6 MF ont été attribués en 1991 et 7 MF en 1992.

En Polynésie française, le territoire met en place, sur ses propres crédits, trois mesures d'insertion professionnelle pour les jeunes :

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

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

- les chantiers d'utilité publique, assimilables aux TUC, mais ouverts pour une période ne pouvant excéder trois mois, renouvelables une fois.

L'Etat finance le dispositif des chantiers de développement local (25 MF en 1993) avec une participation financière de 10 % du territoire.

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

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

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

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

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

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

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

2. La nécessité d'une nouvelle politique

Votre rapporteur partage l'analyse développée par le ministre des départements et des territoires d'outre-mer devant les députés le 20 octobre dernier, selon laquelle : *"une politique économique et sociale mieux adaptée aux exigences de l'emploi est nécessaire. La crise que traverse l'outre-mer peut être résumée par les statistiques du chômage... Cette situation d'une particulière gravité n'est pas acceptable. Si une amélioration n'est pas obtenue dans les années qui viennent, c'est tout l'équilibre social de l'outre-mer qui risque d'être remis en question."*

a) Les orientations définies par le Gouvernement

Le présent budget s'inscrit manifestement dans la logique de la nouvelle politique décidée par le Gouvernement actuel et dont les grandes lignes ont été rappelées par M. Dominique Perben le 20 octobre dernier.

Cette politique doit faire l'objet de deux étapes. La première correspond aux mesures d'urgence destinées à restaurer l'autorité de l'Etat et à relancer l'économie, auxquelles participent les dispositions contenues dans le projet de loi de finances pour 1994. La seconde engagera une réforme de fond dans le but de remédier aux difficultés structurelles de ces collectivités.

La relance de l'économie qui constitue le préalable indispensable à l'amélioration de la situation de l'emploi a fait l'objet, depuis la mise en place du nouveau Gouvernement, des incitations suivantes :

- dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1993 de juin dernier, les collectivités d'outre-mer ont bénéficié de 350 millions de crédits supplémentaires dont 100 millions pour le logement, 100 millions en faveur des infrastructures et 150 millions destinés à financer la relance économique en Polynésie dans l'attente de la mise en oeuvre des dispositions financées du pacte de progrès. Ce même texte a également confirmé et adapté le dispositif de défiscalisation des investissements en outre-mer. Le taux de déduction de 100 % a été rétabli pour les

investissements soumis à agrément et le bénéfice de la défiscalisation a été étendu aux investissements des concessionnaires de services publics ainsi qu'à la reprise d'entreprise en difficulté.

- dans le cadre du plan de relance-ville, une enveloppe budgétaire de 200 millions de francs a été récemment allouée.

- enfin, dans le cadre de la présente loi de finances, un effort particulier a été consacré aux crédits relatifs aux investissements puisque le titre VI du budget du ministère augmente de 2,42 % par rapport à l'an dernier alors que globalement celui-ci régresse de 5,6 %.

Les crédits du FIDOM général (421 millions de francs en autorisations de programme et 373,8 millions de francs en crédits de paiement) permettront de financer la première tranche annuelle des nouveaux contrats de plan et l'ensemble des politiques contractuelles de l'Etat (contrats de ville, programme Phèdre, convention Etat (Mayotte)). Ces crédits seront utilisés pour poursuivre des actions structurantes en faveur du développement économique dans les départements d'outre-mer avec notamment l'attribution de 35 millions de francs de primes d'équipement et d'emploi.

S'agissant des territoires d'outre-mer, ces crédits du FIDES général (185,3 millions de francs en autorisations de programme et 107,3 millions de francs en crédits de paiement) en légère progression permettront notamment d'honorer les engagements pris dans le cadre du pacte de progrès (à hauteur de 110 millions de francs). En outre l'équipement des communes de Polynésie fera l'objet d'une dotation de 15 millions. La dotation du FIDES servira également à soutenir en Nouvelle-Calédonie la politique financière de l'ADRAF et à Wallis et Futuna, le plan directeur de développement.

En Guyane, la progression des crédits de paiement de l'ordre du 1,6 % devrait permettre de rattraper partiellement le déficit des années antérieures en ce qui concerne le financement des infrastructures. Traditionnellement orientés vers les travaux routiers, les crédits du chapitre 58-01 devraient être redéployés en faveur du développement économique de la Guyane.

Les crédits du chapitre 68-93 concernant la Nouvelle-Calédonie progresseront de 7 % en autorisations de programme et de 11,38 % en crédits de paiement. Ces crédits financeront notamment la tranche annuelle des engagements pris au titre de la seconde génération des contrats de développement Etat/provinces et de la convention Etat-territoire. Ils couvriront également la tranche

annuelle du contrat de ville de Noumea, la dotation compensatrice pour les charges d'enseignement primaire et d'assistance médicale gratuite ainsi que la proximité des opérations "400 cadres" et "jeunes stagiaires pour le développement".

Enfin, s'agissant des Terres antarctiques et australes françaises (TAAF), les crédits de recherche sont en augmentation sensible qu'il s'agisse de la dotation de fonctionnement (+ 12,15 %) ou de la dotation d'investissement (+ 18,5 % en crédits de paiement). Ces crédits sont principalement affectés à l'Institut pour la recherche et la technologie polaires.

Au-delà du présent budget, le ministre a annoncé la mise en oeuvre d'une politique plus ambitieuse et globale portant sur le coût du travail, le système éducatif, la formation professionnelle et le dispositif du revenu minimum d'insertion.

Sur le premier point, l'idée serait de parvenir à une meilleure allocation des ressources transférées de la métropole vers l'outre-mer en substituant une logique d'aide à la création d'emplois à la logique d'assistance. M. Dominique Perben s'est, en outre, engagé à présenter des propositions destinées à améliorer la compétitivité des activités exportatrices en outre-mer.

S'agissant du système éducatif, la réforme consisterait à mieux adapter celui-ci ainsi que les différents mécanismes de formation aux besoins du marché du travail. L'accent serait ainsi mis sur l'apprentissage, l'enseignement technique, l'enseignement professionnel et les formations supérieures technologiques.

En matière de formation professionnelle, l'orientation retenue consisterait à définir une nouvelle politique de la mobilité complétant l'action des collectivités locales. L'instrument de cette politique devrait rester l'ANT mais celle-ci devrait au préalable faire l'objet d'une profonde restructuration pour mener à bien cette mission.

Enfin, une réflexion de fond devrait être prochainement engagée sur l'avenir du RMI dans les départements d'outre-mer afin que les personnes concernées apportent, en contrepartie de l'aide qui leur est fournie, une contribution utile aux collectivités dans lesquelles elles vivent. La créance de proratisation pourrait faire ainsi l'objet d'une utilisation plus adéquate.

b) La position de votre commission

Votre rapporteur se félicite en premier lieu de ces orientations qui correspondent très précisément aux nombreuses propositions qu'il a formulées depuis plusieurs années en particulier

dans le cadre de l'avis budgétaire de la commission des Affaires sociales consacré aux crédits du ministère des DOM-TOM.

Il a toujours estimé pour sa part que la lutte contre le chômage devait passer par une politique volontariste en faveur de la croissance économique et que le choix d'un développement des transferts sociaux comportait plus d'effets pervers que de perspectives d'amélioration pour l'outre-mer.

Par ailleurs, il a également depuis longtemps manifesté son souhait, en particulier l'an dernier, qu'un effort exceptionnel soit enfin consenti en faveur de l'emploi et de la formation en outre-mer qui devrait se traduire par l'adoption de mesures tenant compte des spécificités de l'outre-mer.

Quant à la commission des Affaires sociales, elle ne peut que souscrire au programme exposé par le ministre des DOM-TOM puisqu'il rejoint très largement les propositions qu'elle a émises à la suite des missions sénatoriales effectuées à sa demande à la Réunion en mai 1991 et aux Antilles en janvier 1993. Bien que consacrées pour l'essentiel au fonctionnement du dispositif du RMI dans ces départements, les membres des délégations sénatoriales menées par le Président de notre commission, M. Jean-Pierre Fourcade, ont été amenés à formuler des propositions qui vont entièrement dans le sens de la politique esquissée par le Gouvernement Balladur.

Ainsi la mission diligentée à la Guadeloupe et à la Martinique concluait sur :

- l'inadéquation du dispositif du RMI à la situation des DOM,
- la nécessité de ne pas anticiper le progrès social par rapport aux progrès de l'économie,
- l'existence de très graves inquiétudes liées à la dégradation de la situation économique et des finances des collectivités publiques,
- le caractère inévitable d'une réforme du RMI portant notamment sur l'articulation institutionnelle de ce dispositif et l'adaptation des modalités d'insertion aux différentes catégories d'allocations.

On ne peut que constater la convergence de vues et d'analyses entre le Gouvernement et la commission des Affaires sociales du Sénat, ce dont elle se félicite.

II. L'APPLICATION DU DISPOSITIF DU RMI DANS LES DOM A MONTRÉ SON INADAPTATION À LA SITUATION PARTICULIÈRE DE CES COLLECTIVITÉS

L'article 51 de la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion a prévu l'extension du dispositif du RMI aux départements d'outre-mer selon des modalités particulières fixées par décret en Conseil d'Etat. Par rapport à la métropole, le régime du RMI en outre-mer, tel qu'il a été déterminé par le décret du 20 janvier 1989, ne présente que trois différences essentielles :

- l'allocation versée dans les DOM est de 20 % inférieure. Cet écart prend en compte leur niveau de développement économique et social et a été déterminé en se référant au niveau du SMIC des DOM par rapport à celui de la métropole ;
- une participation financière de l'Etat, appelée "créance de proratisation", s'ajoute aux crédits d'insertion du département. Elle représente la différence entre le montant des allocations qui seraient versées aux bénéficiaires s'ils vivaient en métropole et celles qui sont effectivement servies en outre-mer ;
- le régime des agriculteurs est moins favorable : leur accès au RMI n'est pas lié à un revenu cadastral comme en métropole mais à une superficie plafond, qui est de 3 hectares pondérés.

Les premières années de la mise en place de cette prestation ont été marquées par une "explosion" du nombre des demandes avec, dès 1989, plus de 70 000 bénéficiaires. La montée en charge du dispositif a été également rapide entre 1989 et fin 1991 où le nombre d'allocataires a atteint environ 100 000. Depuis cette date, on constate une stabilisation, voire un certain reflux, en particulier dans le département de la Réunion qui comptait, à lui seul, plus de la moitié des Rmistes.

Cette année encore, cette tendance semble se confirmer, bien que, globalement, la population concernée, compte tenu du nombre de personnes à la charge de chaque allocataire, s'établisse à environ 250 000 personnes, soit 17 % de la population des DOM !

A. UN DISPOSITIF QUI ENREGISTRE CERTAINES AMÉLIORATIONS

Par rapport aux années précédentes, on note deux améliorations -toutes relatives- dans l'application du dispositif du RMI dans les DOM :

- d'une part, une stabilisation des effectifs,
- d'autre part, un léger progrès dans la mise en oeuvre des actions d'insertion.

1. Une relative stabilisation des effectifs

a) L'évolution des effectifs

Le nombre d'allocataires du RMI semble se stabiliser dans les DOM. La progression enregistrée en 1992 est de 2,1 % contre 6,8 % en 1991. Lors du premier semestre de l'année 1993, on a même enregistré une baisse du nombre des allocataires comme le souligne le tableau suivant :

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total
Décembre 1992	4 836	2 321	9 064	45 937	62 158
Décembre 1990	16 355	3 037	11 637	47 216	78 245
Décembre 1991	23 139	4 188	18 111	50 621	96 059
Juin 1992	22 163	4 555	17 657	48 313	92 688
Décembre 1992	23 823	5 265	18 867	46 433	94 208
Juin 1993	24 606	5 622	17 383	44 570	92 181

Cette évolution s'explique principalement par l'alignement du montant des allocations familiales qui s'est achevé au 1er juillet 1993, ainsi que les efforts déployés en matière d'insertion par le biais du développement des contrats de solidarité.

Initialement programmé pour le 1er janvier 1995, l'alignement progressif du régime des allocations familiales des départements d'outre-mer sur celui de la métropole résultant de la loi n° 91-738 du 31 juillet 1991 portant diverses mesures d'ordre social, a été réalisé depuis le 1er juillet 1993.

Cette accélération a été annoncée fin 1992 par M. Louis Le Pensec alors ministre des DOM-TOM, à la veille des élections législatives.

Malgré la charge financière de cette mesure ainsi rejetée sur la future majorité, votre commission s'est félicitée de ce rattrapage qui figurait parmi les propositions du rapport Ripert et dont elle avait préconisé l'adoption dans le rapport présenté à la suite de la mission d'information menée à la Réunion en 1991.

S'agissant du coût financier de cette mesure, il faut rappeler qu'au 1er janvier 1991, les écarts étaient les suivants :

Nombre d'enfants	Montant mensuel des allocations familiales - DOM au 1er janvier 1991 (en francs)	Montant mensuel des allocations familiales - métropole au 1er janvier 1991 (en francs)	Montant du rattrapage (en francs)
1	112		0
2	425	610	185
3	819	1 391	572
4	1 312	2 172	860
5	1 513	2 953	1 440
6	1 611	3 734	2 123
7	1 709	4 515	2 806

Au total, la charge financière de l'alignement complet des allocations familiales s'est élevée à 1 milliard de francs auxquels s'ajoutent 100 millions de francs par an pour le maintien de l'allocation au premier enfant. La loi du 31 juillet 1991 a également prévu que les montants de allocations familiales, de leurs majorations pour âge comme ceux de l'ensemble des prestations familiales versées dans les départements d'outre-mer soient désormais exprimées en pourcentage de la base mensuelle de calcul des allocations familiales comme en métropole. Il en est de même pour la prime à la protection de la maternité. Enfin, le maintien des avantages acquis en matière de majorations pour âge en faveur de l'aîné des familles de deux enfants.

A cet égard, votre rapporteur souhaite rappeler son opposition à la réforme entreprise parallèlement, visant à supprimer le Fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire (FASSO) et à transférer le coût de la prise en charge des cantines sur les familles à hauteur de 25 %. Outre les risques sur la santé des enfants dont les familles n'assureraient pas de financement, il attire une fois de plus l'attention sur le degré de vétusté dramatique des équipements de restauration scolaire lié à ce désengagement de l'Etat.

Il faut souligner également le renforcement des contrôles tant a priori qu'a posteriori en particulier depuis 1992 grâce à l'augmentation des effectifs chargés de ces tâches et au croisement des fichiers autorisé par la loi.

Ainsi, à la Réunion, la caisse d'allocations familiales a constitué un service composé de six personnes chargé du contrôle du RMI. En 1992, ce service a effectué plus de 2 600 contrôles et en 1993 l'objectif est de parvenir à 4 500 contrôles. De même, le rapprochement des fichiers de la caisse des allocations familiales, des ASSEDIC et de l'ANPE a permis la radiation de plusieurs milliers de dossiers.

b) Les caractéristiques des bénéficiaires

Comme l'a rappelé le rapport de la commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion en avril 1992, les bénéficiaires du RMI dans les DOM présentent des caractéristiques spécifiques par rapport à ceux de la métropole.

D'une part, on constate une proportion nettement plus faible d'hommes isolés bénéficiaires du RMI : 10 points de moins qu'en métropole pour l'ensemble des DOM.

D'autre part, la proportion de personnes sans enfant est plus faible qu'en métropole mais, en revanche, les familles nombreuses sont nettement plus représentées. Le nombre de personnes couvertes avoisine trois alors qu'il est de deux en métropole.

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

Cependant, chaque département présente des spécificités.

A la Martinique, les allocataires sont en grande majorité des personnes seules (16 139 sur un total de 18 675 soit plus de 86 %), sans enfant (45 %) ou avec enfants (42 %), les couples ne représentant que 13 % du total.

La répartition des bénéficiaires selon leur âge met en évidence la jeunesse de la population concernée : la tranche 25-34 ans représente près de 47 % du total et celle des 35-44 ans, un peu plus de 21 %. Il s'agit principalement de personnes sans enfant à charge (32 % du nombre total des bénéficiaires) ou avec un enfant (13 %).

Parmi les 18 675 bénéficiaires du mois de décembre, 18 224 touchaient le RMI depuis plus de cinq mois.

A la **Guadeloupe**, on observe que les femmes sont les principales bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, que la part des célibataires est également prépondérante (80 % environ) et que le groupe d'âge des 25-44 ans représente plus des deux tiers de la population bénéficiaire.

A la **Réunion**, la proportion de personne isolées et de familles monoparentales dans le total s'accroît lentement, au détriment des couples, dont la part relative est passée de 37,3 % en 1989 à 34,7 % à la fin décembre 1992. Au sein de la population célibataire, on remarque la très nette prépondérance des hommes (69 % environ).

En **Guyane**, une forte progression des bénéficiaires de moins de 25 ans (+ 53 %) est à noter en 1992. Ceux-ci ne représentent toutefois que 8 % des allocataires, 57 % ayant plus de 34 ans et 38 % se situant entre 35 et 50 ans.

Les femmes seules avec enfants sont les plus nombreuses, représentant 1 859 personnes soit 35 % des allocataires. Les hommes seuls et sans enfant constituent le second groupe d'importance avec 1 305 personnes et 25 % du total. La caisse d'allocations familiales recense 829 couples (16 %) en 1992 dont 706 avec enfants.

On observera également que l'agglomération cayennaise (Cayenne-Rémire-Matoury) regroupe 69 % des allocataires (54 % dans la ville de Cayenne) et Saint-Laurent du Maroni 9 %. Les autres bénéficiaires sont répartis sur l'ensemble des communes, la ville de Kourou ne représentant que 5 % des bénéficiaires.

2. Les progrès dans la mise en oeuvre des actions d'insertion

Au cours des années précédentes, votre rapporteur n'a pas manqué de souligner la médiocrité des résultats de la mise en oeuvre des actions d'insertion dans les DOM surtout si on compare les moyens financiers disponibles par rapport à la métropole.

Toutefois des progrès sont sensibles malgré l'existence de fortes disparités entre les départements.

Guadeloupe

En Guadeloupe, depuis la mise en place du RMI environ 7 000 contrats d'insertion avaient été validés au 31 décembre 1992 par les commissions locales d'insertion. Ceci correspond à une progression annuelle régulière puisqu'en 1989-1990 seuls 1 280 contrats avaient été signés.

Malgré les progrès enregistrés, seuls 10 à 15 % des allocataires bénéficient d'un contrat d'insertion.

En 1992, les contrats signés avaient pour objet, par ordre d'importance, la formation (36,5 %), un contrat emploi-solidarité (25,5 %) ; l'insertion par la santé ou le social (12 %) et l'insertion par le logement (6,5 %).

La créance de proratisation est essentiellement utilisée pour le logement même si le pourcentage des crédits qui y est affecté est passé de 55 % en 1991, à 72 % en 1992 pour se redresser à 85 % en 1993. Les autres principales actions concernent l'emploi (8,9 %) et les affaires sociales et la santé (5,4 %). Depuis l'arrêté du 17 mai 1993, les 2/3 des crédits sont délégués au préfet soit, en 1993, 109 millions sur les 164 que constitue la créance de proratisation.

Quant aux crédits de département, il convient de souligner la faiblesse des inscriptions effectives au regard des obligations légales. En 1988, alors que le montant à inscrire au budget du département s'élevait à 180 millions de francs (82 millions au titre de l'obligation nouvelle et 98 millions au titre du report), le département a seulement déclaré 61,6 millions de francs de dépenses d'insertion.

Il convient de noter enfin qu'un projet de réorganisation d'ensemble a été mis en oeuvre par la mission départementale et que celle-ci était dotée depuis le 1er mars 1993 d'un chargé de mission. L'objectif est de parvenir à faire bénéficier d'une ou plusieurs actions d'insertion au moins la moitié des allocataires d'ici un an tout en poursuivant une politique active de contrôle de la prestation et de formation des instructeurs.

Martinique

Le nombre de contrats signés est faible malgré des progrès importants enregistrés en 1994. En 1992, il s'établit à un peu plus de 3 600 contrats qui se répartissent de la façon suivante : insertion professionnelle (32,5 %), insertion pour la formation (29 %), insertion sociale (21 %), insertion pour le logement (10,5 %), insertion pour la santé (7 %).

Au niveau de la créance de proratisation, dont le montant s'élève à 134,8 millions en 1993 le logement vient en tête des dépenses puisqu'il absorbera 70 % de celle-ci en 1993. Les autres actions concernent principalement l'insertion par la santé et le social (5,6 %), par l'emploi (15,8 %), par les activités sportives en faveur des jeunes (3,89 %) et par l'agriculture (2,8 %).

Comme dans les autres DOM, la consommation des crédits départementaux reste faible de l'ordre de 25 %. En 1993, le département doit inscrire 178,7 millions de francs de crédits au titre de son obligation légale dont 105,1 millions au titre du report des années précédentes.

Guyane

Le nombre de contrats d'insertion reste faible malgré une légère progression depuis 1991, dépassant le chiffre de 2 000 pour plus de 5 600 allocataires. Ces contrats ont principalement pour objet le logement (22,8 %), l'accompagnement social (17,4 %), l'alphabétisation (16,2 %), la formation (14,1 %) et l'insertion par la santé (7,8 %). Il faut noter également qu'une part importante (22 %) de ces contrats consistent en des bilans d'évaluation.

En 1992 et 1993, l'accent a été davantage mis sur quatre types d'actions : l'insertion professionnelle, la santé et l'action sociale, l'habitat et l'agriculture. Il convient de déplorer toutefois que le nombre de contrats qui en est résulté n'est toujours pas disponible.

S'agissant de la créance de proratisation qui s'élève en 1993, à 27,5 millions de francs, on note que les crédits consacrés au logement ne représentent que 57 % de l'ensemble, ce qui distingue la Guyane des autres DOM. L'utilisation des crédits y est plus diversifiée avec un effort particulier fait en matière de santé, d'accompagnement social et de service collectif de voisinage pour les familles. Ainsi, en 1993, 60 % des crédits de la créance de proratisation seront consacrés au logement, 18 % à l'insertion par la santé et le social, 14 % à l'insertion par l'emploi et 7 % aux actions dans le secteur de l'agriculture.

On constate également une sous-consommation des crédits d'insertion du département puisque seuls 27,5 % ont été dépensés en 1992. Pour 1993, les reports de crédits s'élèvent à 1,2 million de francs sur les 31 millions souscrits au budget du partenariat au titre de l'insertion.

B. TOUTEFOIS, SON CARACTÈRE MASSIF MONTRE LA NÉCESSITÉ D'UNE ADAPTATION DE CE DISPOSITIF À LA SITUATION SPÉCIFIQUE DES DOM

Le RMI a servi de révélateur à l'existence d'importantes zones de pauvreté dans notre pays et tout particulièrement dans les DOM où une large part des bénéficiaires ne s'était jamais fait connaître auparavant des services.

Conçu pour une population marginalisée par la crise économique, souvent qualifiée de "nouveaux pauvres", le RMI qui a été étendu aux DOM sans concertation préalable et a touché là-bas une partie importante de la population en réalité peu désocialisée, mais cumulant des retards considérables notamment au niveau de la formation et de l'habitat.

Autrement dit, loin d'être un phénomène transitoire pouvant être résorbé dès lors que les conditions économiques seraient plus favorables, l'émergence de cette population est devenue une donnée fondamentale et durable du paysage social en outre-mer.

1. Le RMI reste un phénomène massif en outre-mer

Il concerne 17 % de la population dans les DOM (96 000 foyers représentant 261 000 personnes) contre 1,8 % de la population en métropole (575 000 foyers représentant plus d'un million de personnes). Comme en 1992, au moment de la présentation du rapport de la commission d'évaluation du RMI, les départements d'outre-mer compte un allocataire sur six et on constate qu'une personne sur six dans ces départements est couverte par le RMI.

Par ailleurs, le RMI représente une dépense publique considérable. L'Etat a consacré en 1992 dans les DOM plus de 2 milliards de francs au titre de l'allocation du RMI et de la créance de proratisation. A elle seule, la créance de proratisation est passée de 543,5 millions de francs à 702 millions de francs en 1993.

De plus, les départements qui sont tenus d'inscrire pour leur part un crédit au moins égal à 20 % des sommes versées par l'Etat à leur budget au titre des dépenses d'insertion en faveur des allocataires de RMI ont contribué à hauteur de 370 millions de francs à ces dépenses d'insertion.

Au niveau de chaque économie domienne, on retrouve cet impact considérable du RMI.

Ainsi, à la Réunion, 130 000 personnes vivent du revenu minimum d'insertion, **soit un cinquième de la population de l'île**. La caisse d'allocations familiales a versé en 1992 **979,8 millions de francs**.

En Guyane, si on additionne le nombre des bénéficiaires de RMI à celui des ayants-droit, on arrive à un total d'environ 13 000 personnes concernées, soit 10 % de la population. Le financement de la seule prestation de RMI a représenté en 1992 un coût de 99 millions de francs.

A la Guadeloupe, on estime qu'environ 63 500 personnes sont couvertes par le RMI, soit 15 % de la population recensée. En 1992, la CAF a versé 525 millions de francs au titre du RMI.

2. L'opportunité d'une adaptation

A la suite de ces missions à la Réunion, à la Martinique et en Guadeloupe, la commission des Affaires sociales avait formulé plusieurs propositions visant à réformer le dispositif du RMI applicable dans les DOM.

Elle avait suggéré à cet effet plutôt que des moyens financiers supplémentaires, la mise en oeuvre de procédures spécifiques répondant au caractère massif et structurel du phénomène.

a) Les propositions de la commission

S'agissant du RMI, au-delà du développement économique, la commission avait proposé quatre orientations principales

1. Clarifier le dispositif institutionnel de l'insertion

La mission a considéré 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 communes d'outre-mer 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 pourrait donc être plus efficace.

2. Déconcentrer davantage les crédits de la créance de proratisation

La délégation a estimé 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

La délégation a noté qu'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 donc 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 considéré comme un objectif prioritaire.

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

La délégation a jugé 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 ont été proposées comme **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 votre rapporteur, en faveur des artisans disposés à former et à employer les jeunes Rmistes, sans que ces derniers soient privés de leur allocation. Le

secteur tertiaire pourrait également être associé à cette lutte contre le chômage.

Votre rapporteur souhaite également que soit examinée la possibilité de réouvrir les chantiers de développement qui donnaient, avant 1988, de très bons résultats ainsi que d'utiliser les crédits de la créance de proratisation pour compenser la baisse des crédits du service militaire adapté dont les résultats remarquables devraient être davantage mis en valeur.

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.

b) La réforme annoncée par le Gouvernement

M. Dominique Perben a confirmé devant la commission des Affaires sociales que le projet de loi d'orientation pour les départements et territoires d'outre-mer qui sera déposé devant le Parlement lors de la prochaine session comporterait des dispositions relatives à l'adaptation du dispositif du RMI.

A l'Assemblée nationale le 20 octobre, le ministre avait en effet déjà annoncé qu'il souhaitait engager une réflexion de fond sur l'avenir du RMI dans les départements d'outre-mer en précisant *"qu'en effet, alors qu'un actif sur trente-cinq bénéficie du RMI en métropole, cette proportion est de un sur sept dans les départements d'outre-mer, ce qui signifie que la nature et la fonction sociale du RMI sont fondamentalement différentes.*

De toute évidence, le RMI concerne outre-mer une population moins marginalisée, d'une certaine manière, qu'en métropole. Son ampleur témoigne avant tout du décalage profond existant entre l'offre et la demande d'emploi. Il faut en tirer les conséquences et associer le bénéfice du RMI à une véritable activité d'insertion : il faut que ces personnes conservent un lien avec le monde du travail, il faut qu'elles apportent en contrepartie de l'aide qui leur est fournie, une contribution utile aux collectivités dans lesquelles elles vivent. Dans cette optique, j'ai engagé une réflexion interministérielle sur une utilisation plus adéquate des ressources de la créance de proratisation du RMI."

Votre commission souhaite également que le RMI soit plus facilement accessible au monde agricole.

Pour ce faire, elle suggère d'abandonner la référence au revenu cadastral inopérant dans l'évaluation des ressources, de permettre l'ouverture du droit au RMI quel que soit le régime fiscal et de prévoir une évaluation des ressources sur la base d'un diagnostic technique, financier, social, réalisé par des équipes spécialisées du type ADASEA, en considérant le revenu dégagé mensuellement pour vivre indépendamment du chiffre d'affaires d'exploitation.

Elle propose par ailleurs l'octroi de dotations globales décentralisées afin de soutenir les initiatives locales visant à venir en aide aux agriculteurs en difficultés, et complémentaires du dispositif national et l'intégration de la procédure d'octroi à celle mise en oeuvre pour venir en aide aux agriculteurs en difficultés.

Votre commission exprime le souhait que le texte qui sera soumis au Parlement s'inspire largement de ses propres propositions.

III. COMPTE TENU DES BESOINS CONSIDERABLES QU'IL RESTE A SATISFAIRE, LE LOGEMENT SOCIAL DOIT RESTER UNE PRIORITE

De nombreuses mesures sont intervenues ces dernières années en faveur du logement parmi lesquelles il convient de citer :

- l'extension des aides de l'ANAH,
- l'amélioration des aides à la personne ont connu comme l'alignement du barème DOM sur la zone II métropole et le bouclage de l'allocation logement à caractère social dès le 1er janvier 1991,
- la mise en place du revenu minimum d'insertion et de la créance de proratisation du RMI qui vient abonder les crédits consacrés au logement et à la résorption de l'habitat insalubre,
- la création du SPIOM (secteur pilote d'innovation Outre-mer) permettant d'intervenir sur le coût et la qualité des logements et contribue au développement des produits les plus sociaux,
- la loi du 31 mai 1990 visant la mise en oeuvre du droit au logement en faveur des plus défavorisés,
- l'organisation des assises locales de l'habitat dans chaque DOM en 1990 et la tenue des Etats Généraux de l'habitat des DOM à Paris en mai 1991 qui ont permis de créer les conditions du développement du partenariat entre les différents acteurs et de proposer de nombreuses mesures pour améliorer et intensifier la politique de l'habitat et de la ville,
- l'augmentation des prix plafonds à un taux supérieur à la métropole tenant compte du rattrapage du SMIC.
- l'augmentation très importante des crédits consacrés à la résorption de l'habitat insalubre.

Toutefois, la politique du logement tend à s'essouffler comme le prouve le "tassement" des opérations en 1992. D'où la nécessité d'entreprendre une nouvelle politique mieux adaptée aux difficultés récentes de ce secteur.

A. BILAN DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL ET DE LA RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

Même si on constate un effort financier soutenu de l'Etat en maîtrise de logement social depuis 1987, les besoins en matière d'habitat insalubre reste encore très importants.

1. L'effort soutenu de l'Etat en matière de logement social

Malgré l'accroissement des crédits consacrés au logement social, leur accès dans les familles les plus démunies reste difficile.

a) l'ampleur des besoins à satisfaire

Le problème du logement social se pose encore aujourd'hui en outre-mer avec une grande acuité pour au moins trois raisons.

D'une part, la croissance démographique reste forte, de l'ordre de 2 % par an en moyenne comme l'a confirmé le dernier recensement de 1990. Ce phénomène est particulièrement important en Guyane et à Mayotte.

D'autre part, il existe une partie importante de la population qui est précarisée en raison notamment du chômage et dont les revenus ne leur permettent pas d'accéder au secteur locatif privé souvent "dopé" par les sursalaires versés aux fonctionnaires qui ont conduit à une élévation importante du coût de la vie.

Enfin, on constate une pénurie de logements, souvent surpeuplés et vétustes. On estime que 30 % des logements sont précaires ou dépourvus d'éléments de confort. Le nombre moyen de personnes par logement est de 4,35 contre 2,57 en métropole.

Le seul traitement de l'insalubrité nécessiterait la réalisation sur 15 ans de 3 000 logements sociaux nouveaux par an et l'amélioration de 3 500 logements sans tenir compte des besoins liés à l'accroissement démographique.

b) L'évolution des crédits

Pour répondre à l'ampleur et à la diversité des besoins, l'Etat a privilégié les aides à la pierre, regroupées sur une ligne budgétaire unique (LBU) du budget du ministère du Logement, totalement "fongible" et laissant au niveau local des possibilités d'adaptation.

Les crédits d'Etat consacrés au logement ont été sensiblement augmentés depuis 1986 passant de 647 MF à 1 124 MF en 1991, soit un quasi doublement conformément à ce qui avait été prévu par la loi de programme du 31.12.86. En 1992 et 1993, ces crédits ont été ramenés à 1 072 MF, mais dans le cadre du plan de relance pour le logement, 84 MF supplémentaires ont été prévus par LFR pour 1993 pour le logement dans les DOM en 1993, ce qui porte la LBU à 1 156 MF. Une dotation complémentaire de 40 MF pour la réhabilitation de logement a été décidée par le comité interministériel des villes et du développement social le 29 juillet 1993, ce qui porte la LBU à 1 196 MF.

Par ailleurs, une part importante de la créance de proratisation du RMI abonde la LBU : en 1990, 251 MF ont été versés au titre de la créance 89, en 1992, 319 MF au titre de 91 et en 1993 la part prévue pour abonder la LBU est de 443 MF. A partir de 1993, la créance versée sera celle calculée pour l'année en cours (la créance 93 sera versée en 1993).

EVOLUTION DE LA LBU

LBU	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Guadeloupe	194,5	203,00	230,35	289 (3)	270	285,00	
Martinique	194,5	203,00	192,85	212,0	244	245,75	
Guyane	82,0	86,40	83,60	102,0	110	82,00	
Réunion	300,6	313,60	324,70	374,5	430(4)	410 (6)	
St Pierre et Miquelon	5,6	4,00	4,75	5,5	5	1,75	
Mayotte	45,0	50,00	52,52	60,0	61	33,50	
SPIOM (1)		20,00	6,50	20,0	(5)	10,0	
Nouvelle Calédonie (2)			5,00	10,0			
TOTAL	822,20	880,00	900,00	1 077	1 124	1 072	1 196
CREANCE RMI				251,50	340,90	318,94	443
TOTAL				1 328,50	1 464,90	1 390,94	1 639

1) secteur pilote innovation outre-mer : financement d'opérations expérimentales

2) la LBU n'a pas vocation à financer le logement dans les TOM, mais a fait l'objet de "taxations"

3) dont 77 MF d'abondement pour le cyclone HUGO

4) dont 10 MF à titre d'avances sur 1992

5) 10 MF environ sur le reliquat des 20 MF de 90

6) plus 10 MF versés à titre d'avances en 1992

Au total, ce sont 54 546 logements qui ont été financés depuis 1987 en progression chaque année sauf en 1992 : 7 009 en 1987, 6 624 en 1988, 8 498 en 1989, 11 252 en 1990, 11 663 en 1991, mais seulement environ 9 500 en 1992.

2. Bilan en matière de résorption de l'habitat insalubre

Malgré une attention particulière à la résorption de l'habitat insalubre les besoins restent encore très importants.

a) L'évolution des crédits

Le tableau suivant montre la progression très importante des crédits consacrés à la RHI.

(en millions de francs)

	1989	1990 ⁽⁴⁾	1991 ⁽⁴⁾	1992 ⁽⁴⁾	TOTAL
Guadeloupe	---	5,744	24,413 ⁽³⁾	36,781	66,940
Martinique	6,186	14,750 ⁽¹⁾	16,800	30,013	57,750
Guyane	---	13,490	1,229	16,656	31,375
Réunion	13,431	49,373	77,052	79,098	218,955
Mayotte	2,500	3,084	3,600	5,000	14,184
TOTAL	22,118	86,442⁽²⁾	123,094	157,500	389,205

(1) y compris 5 000 000 f pour la 2ème tranche de Volga Plage. La 1ère tranche est passée en CIV en 1987.

(2) en outre 4 MF ont été affectés à la Polynésie.

(3) y compris les 1 750 000 F actés en CIV pour l'équipe RHI Etat.

(4) y compris la créance RMI

En 1990, c'est donc au total 86,442 millions qui ont été délégués aux DOM soit en moyenne 3 fois plus que les années précédentes.

En 1991, une part de la créance 90 (et 91 pour la Guadeloupe) a abondé la ligne RHI pour les départements de :

- la Guadeloupe : 8.400.000 F
- la Martinique : 10.000.000 F
- la Réunion : 59.000.000 F

Au total, 77.400.000 F sont venus abonder les 45.694.700 F de la RHI budgétaire protégeant à 122.324.000 F les efforts de l'Etat.

En 1992, une part de la créance 91 a abondé la ligne RHI pour les départements de :

- la Guadeloupe : 24.950.000 F
- la Martinique : 5.000.000 F
- la Réunion : 54.000.000 F

En 1993, le montant des crédits d'Etat réservés à la résorption de l'habitat insalubre devrait s'élever à 166 MF y compris la créance RMI. Ces moyens seront encore abondés de 40 MF au titre du plan de relance Ville.

b) des difficultés persistantes

D'une part, les besoins restent encore très importants puisqu'environ 120.000 logements sur 400.000 sont considérés comme précaires ou dépourvus d'éléments de confort et 10 % même (soit 40.000) sont jugés insalubres.

Pour répondre à l'importance de ces besoins, les moyens consacrés par l'Etat à la construction de logements ont permis d'atteindre une production de 12.000 logements par an, alors qu'elle n'était que de 6.000 logements il y a cinq ans.

Si le secteur du BTP connaît aujourd'hui de sérieuses difficultés, celles-ci sont liées au désengagement des collectivités locales trop endettées, aux effets dégressifs de la défiscalisation et à la fragilité de nombreuses entreprises récemment créées.

Seul le logement social est en mesure, aujourd'hui, d'assurer la relance de l'activité du BTP. Le rôle régulateur de l'Etat et le niveau maintenu des crédits budgétaires sont plus que jamais nécessaires.

La résorption de l'habitat insalubre, RHI, doit donc être une préoccupation prioritaire. L'importance du parc insalubre, l'objectif d'endiguer à l'horizon 2000 la totalité des bidonvilles, justifient de s'interroger sur la validité et l'efficacité des procédures actuelles de la RHI ainsi que sur le volume de crédits qui y sont consacrés.

Enfin, les problèmes fonciers nécessiteraient des interventions rapides et adaptées que ce soit pour l'utilisation des 50 pas géométriques (bande littorale de 81,20 mètres appartenant à

l'Etat) ou pour la création d'outils fonciers afin d'éviter la marginalisation des occupants de cette zone, souvent installés depuis plusieurs générations, qui pourrait entraîner progressivement un nombre important de "SDF".

B. VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL EN OUTRE-MER

1. Les perspectives pour 1994

Les secteurs du bâtiment et des travaux publics connaissent aujourd'hui de sérieuses difficultés, liées, pour une large part, au désengagement des collectivités locales, trop endettées.

Selon la plupart des observateurs, seul le logement social paraît en mesure d'assurer, à court terme, la relance de l'activité dans ce secteur.

Le Gouvernement a confirmé son engagement à soutenir celui-ci à travers les déclarations des deux ministres concernés par ce dossier.

a) Le programme du ministère des DOM-TOM

Parmi les nombres de mesures qu'il a annoncées à l'Assemblée nationale, M. Dominique Perben a évoqué la mise en place *"d'une politique du logement renouvelée"*. Il a précisé qu'il avait d'ores et déjà chargé une mission associant les différents départements ministériels concernés d'effectuer une enquête sur le terrain et de remettre des propositions dans ce domaine.

Il a, par ailleurs, souligné que les parlementaires des départements d'outre-mer et les présidents des assemblées locales seraient associés à cette réflexion qui devrait permettre de définir, conjointement avec le ministre chargé du logement, M. Hervé de Charette, *"les conditions d'une utilisation plus souple, plus rapide et plus efficace des crédits affectés à cette politique monétaire"*.

Cette politique devrait s'inscrire dans le cadre d'un grand projet d'aménagement du territoire en outre-mer qui vise notamment à *"maîtriser l'urbanisation en contrôlant l'accroissement disproportionné des villes"*.

M. Perben a notamment déclaré que *"les décisions prises par le comité interministériel de la ville permettront à l'outre-mer de bénéficier dans les cinq ans à venir de 800 millions de francs de crédits pour la politique de la ville"*.

b) Les engagements financiers du ministère du logement

M. Hervé de Charette, ministre du logement, a également exposé aux députés le 8 novembre dernier les grands axes de sa politique dans les DOM.

Il a précisé que ses priorités seraient, outre de soutenir le bâtiment et d'assurer un aménagement équilibré du territoire, de supprimer les logements précaires et insalubres.

Il a confirmé qu'en 1994 que l'effort global en faveur du logement social s'établirait en 1,6 milliards de francs (créance de proratisation du RMI et plan de relance ville inclus), ce qui permettra de réaliser 12 000 logements sociaux. Quant à la politique de résorption de l'habitat insalubre, elle sera dotée de 160 millions de francs de crédits.

2. Les souhaits de votre commission

Votre commission salue les orientations prises par le Gouvernement dans ce domaine qu'elle considère avec la lutte contre le chômage comme étant prioritaire.

Toutefois, elle souhaite appeler l'attention du Gouvernement sur deux problèmes essentiels.

a) Accroître la décentralisation des crédits

En premier lieu, elle déplore l'enchevêtrement des compétences en matière d'habitat entre les différentes collectivités publiques qui dilue les responsabilités et freine de nombreux projets.

En effet, le représentant de l'Etat continue de détenir l'essentiel des prérogatives, en vertu de l'article 77 de la loi du 7 janvier 1983, bien que les élus locaux soient souvent mieux à même

de définir les priorités, compte tenu de leur connaissance des réalités locales.

Votre rapporteur considère, pour sa part, que la compétence principale devrait revenir au département en raison, notamment, de l'existence des conseils départementaux de l'habitat.

Il souhaite, en conséquence, que, dans la perspective de la loi d'orientation, le Gouvernement réfléchisse à une modification des articles 77 et 80 de la loi du 7 janvier 1983 et du titre III de la loi du 2 avril 1984.

b) Tenir compte des spécificités locales

En second lieu, votre commission s'interroge sur l'opportunité de procéder à une **réforme de la loi sur le littoral**, afin de tenir compte de l'existence de résidents sans titre installés sur les zones côtières, mais qui détiennent, lui semble-t-il, de l'ancienneté de cette installation un véritable droit à occuper et entretenir les logements qu'ils occupent.

Elle souhaite que les familles concernées se voient offrir les moyens juridiques d'agir dans la zone des cinquante pas géométriques.

De plus, à la demande de votre rapporteur, elle suggère que les personnes concernées puissent également bénéficier des aides du PACT (programme pour la protection de l'aménagement et de la conservation du territoire) après l'accord des municipalités dont elles relèvent.

Ces mesures lui paraissent en effet indispensables pour sortir de la situation hypocrite et rétrograde dans laquelle l'Etat se maintient depuis sept ans.

Enfin, votre commission suggère que les crédits de la **créance de proratisation** puissent être utilisés pour l'achat de terrains et les travaux de viabilité y afférant afin d'accélérer la résorption de l'habitat insalubre.

En intervenant ainsi diversement dans ces opérations, l'Etat, qui constitue le principal intervenant dans le domaine immobilier, pourrait jouer ainsi un rôle décisif afin de freiner l'urbanisation extensive au profit de constructions plus économes en terrains.

Lors de son audition devant la commission des Affaires sociales, le ministre a en effet reconnu qu'on constate dans les DOM une tendance à privilégier l'urbanisation des terres agricoles au détriment de la réhabilitation des zones urbaines existantes. Il a annoncé qu'il avait désigné une mission qui sera menée de façon conjointe par plusieurs corps d'inspection pour approfondir l'étude de ces difficultés, ainsi que les procédures de construction et les problèmes du foncier en immobilier.

Votre commission exprime le souhait que les propositions qui en découleront feront place aux observations susmentionnées.

*

En conclusion, il faut admettre que les crédits du ministère des DOM-TOM qui représentent d'ailleurs moins de 7 % de l'ensemble de l'effort financier consacré par l'Etat aux DOM-TOM ne constituent qu'une "goutte d'eau" dans l'océan des besoins existant en outre-mer et que la régression de ces crédits en 1994 paraît inopportune.

Toutefois, considérant qu'il s'agit d'un **budget de transition** dans la voie d'une réorientation en profondeur de la politique en outre-mer et compte tenu des engagements très précis du Gouvernement concernant notamment la présentation, prochainement, d'une loi de programme en faveur des départements d'outre-mer ainsi que les perspectives de nouveaux engagements pour les territoires d'outre-mer (Pacte de progrès pour la Polynésie, poursuite des aides pour la Nouvelle-Calédonie), **votre commission propose au Sénat d'émettre un avis favorable sur ces crédits lors de leur examen en séance publique, le 26 novembre prochain.**

ANNEXES

MESURES/DOM	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (*)
GUADELOUPE:							
<i>Mesures d'insertion: (1)</i>	9 101	10 817	8 957	6 498	4 449	3 031	2 036
Cont. d' apprentissage	315	856	641	350	795	466	273
Cont. de qualif.	355	589	1004	763	380	477	178
Cont. d'adaptation	879	893	42	19	27	4	1
SIVP	3205	2667	2085	1759	1010		
Crédit de formation				410	1685	1217	487
Stage de 16-25 ans	961	2291	1174	2240	458	118	92
TUC	3386	3721	4011	957			
Exo jeune					94	595	172
Programme PAQUE						113	833
<i>Mesures de réinsertion: (2)</i>	1 440	2 950	3 149	3 237	2 818	2 714	1 345
FNE	329	446	844				
Stages modulaires	621	1197	794				
Mises à niveau	297	131	517	353			
Exo-CLD	1	96					
PIL	6	6		314			
AIF				1302	1350	1850	898
Femmes isolées	18	18	1	188	262	105	0
PLIF	8	73					
CRA	49	287	268				
SRA	111	696	507	99			
CRE			0	668	734	572	278
FNE-Cadres			49	93	58	78	0
SRP			169	220	211	78	90
Stages accès emploi					203	31	88
<i>CES: (3)</i>				5 644	6 285	6 405	3 623
TOTAL: (1+2+3)	10 541	13 767	12 106	15 379	13 552	12 150	7 004

(*) Données en flux cumulés au 31 mai 1993. Sources DRTE-DOM

MESURES/DOM	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993(*)
MARTINIQUE:							
<u>Mesures d'insertion:(1)</u>	8 984	11 557	9 212	5 737	4 854	3 956	2 931
Cont. d'apprentissage	315	856	641	133	1250	730	804
Cont. de qualif.	1223	1458	881	500	372	303	89
Cont. d'adaptation	939	341	71	46	26	18	11
SIVP	2172	2919	2492	1907	1490		
Crédit de formation				800	1604	1286	640
Stage de 16-25 ans	1493	2454	2082	1895	4	300	159
TUC	2842	3549	3045	456			
Exo jeune					108	815	415
Programme PAQUE						504	813
<u>Mesures de réinsertion:(2)</u>	1 427	2 155	3 220	4 136	4 047	4 082	1 914
FNE	255	425	1073				
Stages modulaires	960	1080	737				
Mises à niveau	140	389	377	238			
Exo-CLD	0	36					
PIL	45	89		7			
AIF	0			1962	1614	2498	1016
Femmes isolées	0	30	48	142	190	62	0
PLIF	0	0					
CRA	27	106	162				
SRA			533	372			
CRE			25	723	1187	786	487
FNE-Cadres			16	16	127	0	0
SRP			249	676	367	567	316
Stages accès emploi					562	169	95
<u>CES:(3)</u>				2 220	4 915	4 380	2 236
TOTAL:(1+2+3)	10 411	13 712	12 432	12 093	13 816	12 418	7 081

(*) Données en flux cumulés au 31 mai 1993. Sources DRTE-DOM

MESURES/DOM	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993(*)
GUYANE:							
<u>Mesures d'insertion:(1)</u>	1 271	1 584	1 768	1 046	740	756	478
Cont. d'apprentissage	46	75	69	65	80	44	16
Cont. de qualif.	1	17	19	22	33	12	4
Cont. d'adaptation	219	173	132	94	67	32	4
SIVP	388	551	357	378	147		
Crédit de formation				133	364	469	223
Stage de 16-25 ans	112	157	605	220	26	11	18
TUC	505	611	586	134			
Exo jeune					23	147	46
Programme PAQUE						41	167
<u>Mesures de réinsertion:(2)</u>	346	677	908	1 363	927	595	178
FNE	81	182	348				
Stages modulaires	200	302	210				
Miscs à niveau	23	26	39	96			
Exo-CLD	5	8					
PIL	1	5		0			
AIF				572	465	396	104
Femmes isolées	15	15	68	45	73	30	0
PLIF	0	0					
CRA	13	34	35				
SRA	8	105	128	53			
CRÉ			1	238	243	85	48
FNE-Cadres			21	0	0	15	0
SRP			58	359	85	50	18
Stages accès emploi				0	61	19	8
<u>CES:(3)</u>				914	1 071	1 258	644
TOTAL:(1+2+3)	1 557	2 261	2 676	3 323	2 738	2 609	1 300

(*) Données en flux cumulés au 31 mai 1993. Sources DRTE-DOM

MESURES/DOM	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993(*)
REUNION:							
<u>Mesures d'insertion:(1)</u>	14 373	15 576	16 071	12 553	14 472	11 169	4 310
Cont. d'apprentissage	1324	2130	1645	1789	1851	1591	328
Cont. de qualif.	370	260	437	464	565	507	430
Cont. d'adaptation	1352	858	73	150	360	195	121
SIVP	2386	2355	2160	2294	2277		
Crédit de formation				1843	8789	5249	1754
Stage de 16-25 ans	5346	4621	6069	4587	381	192	47
TUC	3595	5352	5687	1426			
Exo jeune					249	3006	860
Programme PAQUE						422	770
<u>Mesures de réinsertion:(2)</u>	2 146	3 771	3 749	5 513	5 718	6 761	3 518
FNE	635	582	1304				
Stages modulaires	1017	1409	871				
Mises à niveau	107	105	70	322			
Exo-CLD	231	163					
PIL	12	20		3			
AIF				3139	2834	3877	1760
Femmes isolées	20	42	80	161	68	78	16
PLIF	109	174					
CRA	15	240	342				
SRA		1036	576	125			
CRE			328	1376	2147	2108	1221
FNE-Cadres			0	0	0	32	0
SRP			178	387	505	469	346
Stages accès emploi					164	197	175
<u>CES:(3)</u>				25 474	18 641	25 458	8 521
TOTAL:(1+2+3)	16 519	19 347	19 820	43 540	38 831	43 488	16 349

(*) Données en flux cumulés au 31 mai 1993. Sources DRTE-DOM