

N° 83

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, 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 Belceur, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. André Diligent, Jean Dumont, Mme Joëlle 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 Madelain, Max Maresu, 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 (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 et 79 (annexe n°11) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET PLUS SINCERE ET AXE SUR L'AIDE AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	9
1. Une rigueur accrue dans la programmation des crédits	10
2. Un effort soutenu en faveur de l'investissement	10
II - AU-DELA DE CES CREDITS, LE CONTEXTE SOCIAL EN OUTRE-MER RESTE MARQUE PAR TROIS REALITES INCONTOURNABLES	13
1. Une croissance démographique non maîtrisée	13
2. Un taux de chômage qui continue à progresser	14
3. Une large partie de la population émargeant au RMI	16
III - MALGRE LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LA LOI PERBEN, CERTAINS DOSSIERS SOCIAUX SONT ENCORE INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE	23
1. Une loi qui propose des mesures adaptées aux spécificités du chômage en outre-mer	23
2. Mais certains dossiers restent à prendre en considération ..	27
a) <i>La formation initiale</i>	27
b) <i>La résorption de l'habitat insalubre</i>	28
c) <i>La situation des établissements hospitaliers</i>	31
d) <i>La situation des cantines scolaires</i>	33
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
1. ... dition du ministre	37
2. Examen de l'avis	39

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS RELATIFS AUX DOM-TOM DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 1995

Le projet de budget des DOM-TOM pour 1995 s'élève à 2,448 milliards, soit une progression de 7,7 % par rapport au budget initial pour 1994.

L'ampleur de cette progression s'explique essentiellement par les premiers transferts en provenance du ministère du travail en faveur du fonds pour l'emploi (créé par la loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM) qui, au sein de ce budget, aura vocation à regrouper l'ensemble des crédits consacré à l'emploi. A structure constante, l'augmentation réelle des crédits n'est que de 2,3 %, le fonds pour l'emploi étant doté en 1995 de 135 millions de francs.

I. CE BUDGET PRÉSENTE DEUX CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES

1. Une rigueur accrue dans la programmation des crédits

En effet, pour la première fois depuis cinq ans, en 1994 la dotation du ministère n'a pas été amputée en cours d'année par des annulations de crédits, qui, les années précédentes, en raison de leur côté systématique, ôtaient toute crédibilité au budget voté. En 1995, le Gouvernement a fait le choix d'augmenter de 5 % les crédits de paiement en diminuant parallèlement de 5,5 % des autorisations de programme afin de privilégier les paiements effectifs par rapport à l'affichage d'une augmentation des projets à financer.

2. Un effort soutenu en faveur de l'investissement

Les crédits du FIDOM enregistrent une baisse moyenne de 15 % mais qui est largement compensée par la progression des crédits communautaires qui avoisinent 2 milliards.

Les crédits du FIDES restent stables en autorisation de programme, 202 millions de francs, mais augmentent fortement en crédits de paiement (+ 59 %). Cette dotation permettra de financer notamment le contrat de développement concernant la Polynésie, conformément à la loi d'orientation sur le développement de ce territoire adoptée cette année.

S'agissant du développement de la Nouvelle Calédonie qui fait l'objet d'un chapitre spécifique, on note une forte progression des crédits de paiements, + 8 %, soit 371 millions qui doivent assurer le financement des charges incombant à l'Etat en application de l'article 34 de la loi référendaire (contribution au financement des charges d'enseignement primaire et à l'assurance médicale gratuite), la poursuite des opérations "400 cadres" et "jeunes stagiaires pour le développement" ainsi que la mise en place de l'Agence de développement pour la Nouvelle Calédonie décidée par le comité de suivi intermédiaire du 15 septembre 1994.

En ce qui concerne les terres australes et antarctiques françaises, les crédits de recherche continuent à progresser (+ 9 %) alors que les crédits de fonctionnement courant régressent (- 4 %).

II. AU-DELA DE CES CREDITS, IL FAUT SOULIGNER QUE LE CONTEXTE SOCIAL EN OUTRE-MER RESTE MARQUE PAR TROIS REALITES INCONTOURNABLES

1. Une croissance démographique non maîtrisée

- Un taux de croissance annuel de 2 %; soit un rythme quatre fois supérieur à celui de la métropole.

- Un taux de fécondité qui reste plus élevé qu'en métropole en raison de la jeunesse de la population.

- Le retournement des flux migratoires depuis 1982.

2. Une progression dramatique du chômage

- Un taux de chômage moyen de 33 %.

- Le pourcentage de chômeurs de longue durée s'élève à 46 % contre 35 % en métropole.

- Le nombre de chômeurs inscrits a progressé en un an de 12 % contre 7 % en métropole.

3. Une large partie de la population émergeant au RMI

- 108.000 allocataires d'ici la fin de l'année et 20 % de la population couverte par le dispositif.

- Des résultats médiocres en matière d'insertion malgré une somme disponible de 11.100 francs par allocataire contre 3.344 francs en métropole.

III. LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT TIENT COMPTE DE CES SPECIFICITES ET S'EST TRADUITE PAR L'ADOPTION DE LA LOI PERBEN AXEE D'UNE PART SUR LE DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI ET D'AUTRE PART SUR L'AMELIORATION DU PARC DES LOGEMENTS SOCIAUX

1. Rappel des grandes lignes de la loi Perben

- En matière d'emploi, la loi distingue trois catégories de publics et leur applique des dispositifs différents. En faveur des Rmistes les plus fragilisés, l'agence départementale d'insertion sera chargée par les contrats d'insertion par l'activité, de les orienter vers les tâches d'utilité sociale ; en faveur des chômeurs de longue durée et des allocataires du RMI pouvant travailler dans le secteur productif, la loi a instauré un contrat d'accès à l'emploi qui donne droit à une aide financière de l'État, à l'exonération de cotisations sociales pendant deux ans et à la prise en charge d'une partie du coût de formation ; pour les personnes employées dans certains secteurs soumis à la concurrence, la loi prévoit une exonération des cotisations sociales pendant cinq ans et la transposition de mesures introduites dans la loi quinquennale.

- En ce qui concerne l'amélioration du parc des logements sociaux, la loi facilite la création d'établissements publics fonciers et d'aménagement d'Etat qui pourront recourir à des prérogatives de puissance publique en matière de droit de préemption et de perception d'une taxe fiscale spécifique.

2. Pourtant plusieurs domaines restent insuffisamment pris en compte par le Gouvernement

- La formation initiale

Trop de jeunes d'outre-mer sortent encore du système scolaire sans aucun diplôme. Si, en métropole, on compte 26 % des jeunes dans ce cas, ils sont 60 % à la Réunion, 51 % à la Guadeloupe, 47 % à la Martinique, 79 % en Guyane. Le SMA n'offre actuellement que 3.000 places environ et l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) n'organise la mobilité que de très peu de jeunes Dominiens en métropole (environ 2.000), ces crédits restant limités à environ 60 millions de francs.

- La résorption de l'habitat insalubre

On estime à 30 % les logements précaires ou dépourvus d'éléments de confort, soit 120.000 sur environ 400.000 et à 10 % les logements insalubres (40.000). Or, en 1994, seuls 168 millions (y compris les crédits provenant de la créance de proratisation) ont été consacrés à ce problème alors qu'un montant de 1,5 milliard a été affecté au logement social.

- La dégradation de la situation des établissements hospitaliers

La dotation globale de fonctionnement mise en place en 1985, calculée sur la base du nombre des assurés sociaux, est inférieure au taux métropolitain. Corrélativement, l'aide médicale supportée à la fois par l'Etat et le département intervient dans des proportions beaucoup plus fortes dans les structures de recettes des hôpitaux. Leur gestion en est donc plus complexe et les délais d'instruction atteignent souvent deux ans. De plus, les collectivités locales s'acquittent fort mal de cette charge, compte tenu de leur propre situation financière. S'ajoute une proportion considérable d'étrangers en situation irrégulière qui sont insolvables.

- L'état des cantines scolaires

La loi du 31 juillet 1991 portant diverses mesures d'ordre social a prévu comme corollaire à l'alignement des allocations familiales des DOM sur celui de la métropole la disposition du PASSO et la mise en place à compter du 1er janvier 1993 d'une prestation spécifique de restauration scolaire. Le PASSO ne représente plus que 282 millions en 1994 contre 411,5 millions en 1990. Cette politique s'est traduite par une baisse de fréquentation des cantines et un effort supplémentaire demandé non pas aux familles mais aux communes.

*

Sous réserve de ces observations, votre rapporteur vous demande d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des DOM-TOM pour 1995.

Mesdames, Messieurs,

L'examen du budget des départements et territoires d'outre-mer est l'occasion de mesurer la cohérence des orientations présentées depuis un an avec les moyens mis en oeuvre pour leur réalisation.

Pour résumer la démarche du Gouvernement, M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer avait déclaré le 22 juin 1994 à l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen du projet de loi tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte :

"Les politiques menées jusqu'à présent en faveur de l'outre-mer ont surtout privilégié l'identité de traitement avec la métropole, sans suffisamment tenir compte des spécificités des structures économiques et sociales locales.

Les réalités nous imposent désormais une réforme profonde de cette approche, car on ne peut faire de l'égalitarisme, notion purement arithmétique, la condition de la dignité des habitants de l'outre-mer.

Il n'est pas pensable, en effet, dans des sociétés où le chômage frappe un actif sur quatre, voire un actif sur trois, où le RMI constitue un revenu de remplacement pour 18 % de la population, d'espérer pouvoir continuer à fonder le progrès économique et social uniquement sur des transferts en provenance de la métropole.

Ces transferts publics, qui sont l'expression de la solidarité nationale à l'égard de l'outre-mer et trouvent leur justification dans l'existence des handicaps qui pèsent sur ces économies, doivent donc

être mieux utilisés pour mettre en valeur les aptitudes propres de l'outre-mer à promouvoir son développement".

Au-delà des crédits prévus pour 1995, votre commission a souhaité rappeler l'ampleur des difficultés auxquelles les collectivités d'outre-mer restent confrontées et mettre l'accent sur certains dossiers qui doivent retenir prioritairement l'attention du Gouvernement.

I. UN BUDGET PLUS SINCERE ET AXE SUR L'AIDE AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Le projet de budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1995 s'élève à 2,448 milliards, soit une progression de 7,7 % contre 2,272 milliards en 1994.

L'ampleur de cette progression s'explique essentiellement par les transferts en provenance du ministère du travail pour la constitution du fonds pour l'emploi institué par la loi du 25 juillet 1994, tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM. Ce fonds a pour vocation de regrouper l'ensemble des actions menées par l'Etat en faveur de l'emploi et doit conduire à modifier sensiblement au cours des prochaines années la structure de ce budget.

Votre commission s'était montrée très favorable au regroupement des crédits en faveur de l'emploi au sein d'une ligne budgétaire unique comme en matière de logement social dans les DOM.

Pour 1995, le fonds est doté de 135 millions de francs, dont 124 millions en provenance du ministère du travail correspondant à des crédits consacrés auparavant aux contrats de retour à l'emploi (remplacés par la loi du 25 juillet 1994 par les contrats d'accès à l'emploi) et 11 millions en provenance du ministère des DOM-TOM correspondant à des crédits consacrés aux primes d'équipement et d'emploi. Selon les informations recueillies au moment de l'adoption de la loi tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, les crédits affectés à ce fonds pourraient s'élever au terme du regroupement à près de 1,2 milliard.

A structure constante, l'augmentation réelle du budget pour 1995 n'est donc que de 2,3 % mais il faut noter que ces crédits ne représentent qu'une faible partie de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des DOM-TOM qui avoisine, tous ministères confondus, 46,7 milliards de francs.

Le budget pour 1995 présente deux caractéristiques principales.

En premier lieu, on constate une rigueur accrue dans la programmation des crédits.

En second lieu, le projet de budget pour 1995 traduit un effort soutenu en faveur de l'investissement.

1. Une rigueur accrue dans la programmation des crédits

Depuis de nombreuses années, votre commission déplore l'absence de sincérité du budget soumis à son examen en raison de l'importance des annulations de crédits intervenant en cours d'exercice. Le caractère systématique de ces opérations ôtait toute crédibilité au budget voté. Or, pour la première fois depuis cinq ans, la dotation budgétaire du ministère n'a fait l'objet d'aucune amputation au cours de l'année 1994. On constate ainsi une amélioration de la consommation des crédits, notamment en matière d'investissements, qui doit être saluée.

En 1995, le Gouvernement a décidé à la fois de maîtriser la progression des autorisations de programme et de faire un effort de remise à niveau des crédits de paiement. Ainsi (hors dépenses d'équipement administratif internes à l'administration), les autorisations de programme diminuent de 5,55 % et les crédits de paiement progressent de 4,94 %, soit un rythme sensiblement supérieur à l'évolution du budget général de l'Etat. Cette évolution est particulièrement marquée pour le FIDES qui voit le montant de ses crédits de paiement progresser de 56 %.

Votre commission se félicite de cette orientation qui représente une rupture par rapport aux années précédentes et qui privilégie les paiements effectifs par rapport à l'affichage d'une augmentation des projets à financer. Elle souhaite que le présent budget ne soit qu'une étape sur la voie de l'assainissement de la politique d'investissement du ministère.

2. Un effort soutenu en faveur de l'investissement

Le projet de budget pour 1995 poursuit une politique volontariste en faveur de l'investissement et du secteur productif en outre-mer à l'exception des crédits consacrés au FIDOM.

* Le fonds pour l'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) bénéficie en 1995 d'une dotation en crédits de paiement de 438 millions contre 503 millions en 1994, soit une baisse de 13 % et en autorisations de programme de 442 millions contre 560 millions en 1994, soit une diminution de 18 %.

Toutefois, il faut souligner que dans le cadre de la programmation des contrats de plan dans les départements d'outre-mer, les dotations de l'Etat devraient doubler par rapport au Xe Plan.

Ces crédits devraient permettre à l'Etat de jouer malgré tout son rôle de partenaire des collectivités locales et de la Communauté européenne dans le développement économique des départements d'outre-mer.

* Les crédits du FIDES (fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer) restent stables en autorisations de programme (202 millions) mais augmentent fortement en crédits de paiement (+ 59 %). Ils viendront opportunément financer le contrat de développement concernant la Polynésie, conformément à la loi d'orientation sur le développement de ce territoire adoptée cette année. Ces crédits permettront également de poursuivre l'effort financier en faveur des communes de Polynésie, de l'aménagement foncier en Nouvelle-Calédonie et du plan directeur de développement de Wallis et Futuna ainsi que de la première tranche du contrat de plan 1994/1998 conclu avec ce territoire.

* Les crédits regroupés sur le chapitre spécifiquement consacré au développement de la Nouvelle-Calédonie progressent nettement en crédits de paiement (+ 8,18 %) et plus modérément en autorisations de programme (2,89 %). Ils permettront à l'Etat d'assurer le financement de la deuxième génération de contrats de plan qui couvrira la période 1993-1997. Ils devraient également bénéficier à l'enseignement primaire en vertu de l'article 34 de la loi référendaire ainsi qu'à la poursuite des opérations "400 cadres" et "jeunes stagiaires pour le développement". Ils doivent enfin abonder le financement de l'Agence de développement pour la Nouvelle-Calédonie dont la création a été décidée par le comité de suivi intermédiaire le 15 septembre 1994.

* Les crédits affectés aux terres australes et antarctiques françaises (TAAF) évoluent de façon divergente, les crédits de recherche progressant de 9,12 % alors que les crédits de fonctionnement diminuent de 4 %.

* Il faut souligner enfin l'effort financier en faveur des collectivités territoriales qui jouent un rôle indirect mais essentiel au plan local en matière d'investissement immobilier. Les crédits consacrés à leur redressement progressent de 17 % en raison notamment de la mise en place d'une subvention au territoire de la Polynésie française. Celle-ci correspond à la prise en charge d'un dixième de la quote part des ressources fiscales que le territoire reverse aux communes à travers le fonds intercommunal de péréquation, conformément aux dispositions de la loi d'orientation sur la Polynésie française du 5 février 1994. Ils traduisent également l'effort de remise à niveau de la subvention consacrée à Wallis et Futuna dont le montant passe de 3 à 5 millions.

*

Votre commission approuve ces orientations et espère qu'elles seront soutenues à l'avenir par une évolution cohérente des crédits de ce ministère.

II - AU-DELA DE CES CREDITS, LE CONTEXTE SOCIAL EN OUTRE-MER RESTE MARQUE PAR TROIS REALITES INCONTOURNABLES

Le contexte social en outre-mer reste marqué par trois réalités, profondément interdépendantes, qui résument à elles seules l'essentiel des difficultés locales : une croissance démographique non maîtrisée, un taux de chômage qui continue à progresser et une large partie de la population émargeant au RMI.

1. Une croissance démographique non maîtrisée

Dans les DOM, le taux de croissance démographique annuel moyen est de 2 %, soit un rythme quatre fois supérieur à celui de la métropole. Entre 1982 et 1990, la population de ces départements est passée de 1.246.000 à 1.459.000. D'après le recensement de 1990, la Réunion est la plus peuplée avec 598.000 habitants, suivie de la Guadeloupe (387.000) et de la Martinique (360.000). Quant à la Guyane, sa population avoisine 115.000 habitants.

De plus, on constate une accélération au cours des dernières années. Cette croissance n'était que de 0,7 % par an entre 1974 et 1982. Or, entre 1982 et 1990, la population a progressé de 5,8 % par an en Guyane, de 2,1 % à la Guadeloupe, de 1,8 % à la Réunion et de 1,1 % à la Martinique. Les dernières estimations réalisées en 1993 font ressortir que la population de la Guadeloupe s'est élevée à 408.000 habitants, celle de la Guyane à 142.300, celle de la Martinique à 375.000 et celle de la Réunion à 643.000.

Cette forte augmentation est due pour les trois quarts à l'excédent naturel, c'est-à-dire à un nombre de naissances très supérieur à celui des décès. Pour la période 1982-1990, le taux de natalité a atteint 21 ‰ contre 16,3 ‰ en métropole ; ce taux résulte essentiellement du nombre élevé de femmes en âge d'avoir des enfants alors que la fécondité proprement dite a fortement chuté depuis trente ans.

En 1965, l'indicateur conjoncturel de la fécondité était de 5,7 enfants par femme aux Antilles et de 6,7 à la Réunion. En 1989, il était descendu à 2,1 aux Antilles et à 2,6 à la Réunion contre 1,8 en métropole. Mais 400.000 femmes sont en 1990 en âge d'avoir des enfants alors qu'elles n'étaient que 325.000 en 1982.

Parallèlement, la jeunesse de la population explique le faible nombre de décès. Le taux de mortalité est compris entre 5 et 6 ‰ contre 9,4 ‰ en métropole. Les progrès sanitaires notamment ont contribué à la baisse de la mortalité infantile qui est maintenant très proche de celle observée en métropole.

Parallèlement à l'excédent naturel, il faut souligner l'existence d'un retournement des flux migratoires. Alors que pendant les années 60 et 70, les départs, particulièrement de jeunes, étaient nombreux, ce mouvement s'est ralenti depuis 1982 et les arrivées ont augmenté. Entre 1982 et 1990, le nombre d'arrivées dans les DOM dépasse celui des départs de 54.000. Le phénomène est particulièrement marquant en Guyane (en raison notamment du port franc de Saint-Martin). Au-delà de 30 ans, les arrivées l'emportent sur les départs, aux Antilles comme à la Réunion.

Les mouvements migratoires concernent d'abord les personnes nées dans les DOM. Cependant, on observe également que le nombre d'étrangers dans ces régions a plus que doublé depuis 1982, tout en représentant toutefois moins de 5 % de la population. Cet afflux de population étrangère s'est porté sur la Guadeloupe et la Guyane qui rassemblent 92 % de la population étrangère vivant dans les DOM.

A la Guadeloupe plus de 80 % des étrangers résidant en Guadeloupe ont une nationalité d'un pays des Caraïbes et près de la moitié sont haïtiens. En Guyane, les étrangers représentent plus de 50 % de la population et les nationalités les plus représentées sont les haïtiens, les brésiliens et les surinamiens.

2. Un taux de chômage qui continue à progresser

Les données fournies tant par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) que par l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) montrent que l'aggravation du chômage n'est toujours pas stoppée en outre-mer.

Selon l'ANPE, dans les départements d'outre-mer le nombre de chômeurs est passé en quatre ans de 114.263 à 170.761 soit une augmentation de 49 %.

Le tableau ci-dessous retrace, pour chacun d'entre eux, l'évolution dramatique du chômage :

DEFM	1990	1991	1992	1993	1994 (1er semestre)
GUADELOUPE	29.538	34.347	36.727	40.997	42.352
MARTINIQUE	26.762	29.967	35.678	35.835	38.723
GUYANE	4.358	4.664	6.398	8.115	8.238
RÉUNION	53.785	59.270	61.743	80.200	81.448
TOTAL	114.263	128.248	140.546	165.147	170.761

Rapporté à la population active, le taux de chômage s'établit ainsi :

% CHOMAGE	1990	1991	1992	1993	1994 (1er semestre)
GUADELOUPE	17 %	19,8 %	19,6 %	23,8 %	24,6 %
MARTINIQUE	16,2 %	18,9 %	17,9 %	21,7 %	23,5 %
GUYANE	8,9 %	8,8 %	10,1 %	16,6 %	16,9 %
RÉUNION	23 %	23,8 %	26,6 %	34,3 %	34,9 %

Les statistiques fournies par l'INSEE marquent un écart important puisqu'en 1990, sur la base des déclarations fournies lors du dernier recensement, étaient répertoriés :

- 53.540 chômeurs en Guadeloupe (soit un taux de chômage de 31,1 %) ;
- 52.945 chômeurs en Martinique (soit 32,1 %) ;
- 11.722 chômeurs en Guyane (soit 24,1 %) ;
- 86.118 chômeurs à la Réunion (soit 36,9 %).

Traditionnellement, la différence entre les données de l'INSEE et celles de l'ANPE s'explique par la pénurie des offres d'emploi qui n'incite pas les demandeurs d'emploi à s'inscrire, par le faible impact des systèmes d'indemnisation du chômage ainsi que par l'importance du travail au noir même si ce dernier est difficilement mesurable.

Toutefois, depuis deux ans on constate que le nombre de chômeurs indemnisés a fortement crû notamment à la Réunion (34 % en 1992, 45 % en 1994). Au 31 mai 1994, le taux de couverture des demandeurs d'emploi indemnisés par rapport au nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois recensés par l'ANPE était le

suisant : 29,3 % à la Guadeloupe, 41,1 % à la Martinique, Guyane 36,7 %, Réunion 45 %, soit une moyenne de 40,3 %.

3. Une large partie de la population émargeant au RMI

Après une relative stabilisation entre 1992 et 1993, le nombre d'allocataires devrait atteindre d'ici la fin de l'année 108.000, soit une population couverte de 240.000 personnes représentant près de 20 % de la population de ces départements contre 1,8 % en métropole.

Cette progression fait suite à une relative stabilisation entre 1992 et 1993 qui s'explique par trois facteurs.

Le premier, le plus important, est l'alignement du montant des allocations familiales des DOM sur celui de la métropole. Achevé au 1er juillet 1993, il a fait sentir ses ultimes effets au cours du second semestre de 1993. Du fait de la composition des foyers de bénéficiaires du RMI dans les DOM, foyers où les enfants sont plus nombreux que dans les foyers métropolitains, cet alignement ne pouvait avoir pour effet que de diminuer non seulement l'importance des allocations différentielles du RMI, ce qui s'est vérifié, mais également d'exclure du dispositif les foyers qui percevaient une faible allocation différentielle en raison de la part considérable dans leurs ressources des prestations familiales. La CNAF avait calculé que cet alignement devait au mieux diminuer le nombre de bénéficiaires du RMI, in fine, de 5.000, lorsqu'il lui avait été demandé au début de l'actuelle décennie quel serait l'impact dans ce domaine de l'alignement du montant des allocations familiales. Si ces gains ont été réels, l'arrivée de nouveaux allocataires atteignant notamment l'âge du droit au RMI les a annulés.

Le deuxième facteur non négligeable est la politique de recherche par les pouvoirs publics des indus, qui s'est traduite non seulement par la diminution des allocations versées ou par des poursuites judiciaires, mais aussi par l'exclusion d'un certain nombre de fraudeurs.

A la Guadeloupe, les indus sont restés à un niveau élevé bien que probablement inférieur à la réalité : 10 % en 1990, 11,5 % en 1991 et 9% en 1992. Leur recouvrement, hors prélèvement sur les allocations à échoir, reste extrêmement faible.

En matière de contrôle, la Guyane a mis en place à partir de 1992 un système plus performant par la création d'un poste d'agent de contrôle spécifique au RMI. Les contrôles se sont développés

notamment au niveau des étrangers, de certaines communes (Iracoubo, Sinnamary), des chauffeurs de taxis, des artisans et des petits commerçants. Pour les onze premiers mois de 1992, 462 dossiers ont été contrôlés et 6,6 % ont fait l'objet d'une régularisation pour indus. Quelques dossiers de fraudes manifestes ont fait l'objet de poursuites auprès du Parquet.

A la Martinique, depuis 1992, la CNAF dispose de moyens supplémentaires, notamment en personnel, permettant la réalisation des contrôles destinés à mettre un frein à l'augmentation des demandes abusives d'allocation. De janvier à novembre 1992, 7.607 enquêtes ont été effectuées a posteriori. 80 millions de francs d'indus ont été ainsi détectés.

A la Réunion, la politique de contrôle a été renforcée au cours de l'année 1992 par la constitution d'un service "contrôle du RMI" de la CAF comprenant désormais six personnes qui ont effectué 2.635 contrôles en 1992. L'objectif pour 1993 était de procéder à 4.500 contrôles. Le nombre de contrevenants a également été réduit grâce au rapprochement mensuel des fichiers. Il y a eu plus de 4.000 radiations et 30 dossiers ont été transmis au Parquet en 1992.

Le troisième facteur est le développement incontestable de la politique d'insertion. Mais celle-ci se caractérise, notamment à la Réunion, par le poids considérable des CES (contrats emploi-solidarité). Or, à l'issue de ceux-ci, le plus souvent leurs bénéficiaires retournent dans le dispositif du RMI. Tel est également souvent le cas pour les différents stages proposés aux allocataires. Des nuances, toutefois, apparaissent lorsqu'on examine les résultats des politiques d'insertion menées dans les différents DOM car elles semblent, le plus fréquemment, comme le prolongement de celles initiées au cours des premières années de la mise en place du RMI.

Malgré ces efforts, dans chaque département, la progression des effectifs est à nouveau sensible.

A la Guadeloupe, la baisse amorcée au premier semestre 1993 avec 24.606 allocataires enregistrés en juin ne s'est pas confirmée puisqu'on dénombrait 26.455 allocataires en décembre 1993 et 26.801 en juin 1994. On estime la population totale couverte à 70.000 personnes. Les femmes constituent la majorité avec 61,5 %. Il s'agit d'une population jeune puisque 62 % des allocataires ont moins de 40 ans et 30 % moins de 30 ans.

En Guyane, le nombre d'allocataires progresse régulièrement : 5.622 en juin 1993, 6.565 en décembre 1993. Au 30 juin 1994, le nombre d'allocataires était de 6.869. La population totale couverte s'établit donc à environ 15.000 personnes. La répartition par sexe révèle que cette allocation concerne une majorité de femmes

(57 %). Les allocataires sont majoritairement jeunes (58,5 % de moins de 40 ans, 27 % ont moins de 30 ans).

A la Martinique, le nombre de bénéficiaires est passé en un an de 17.383 (juin 1993) à 19.498 (juin 1994) soit une population totale couverte de près de 40.000 personnes. Les femmes sont également majoritaires (63 %). Cette population apparaît là encore très jeune puisque 63 % des allocataires ont moins de 40 ans et 29 % moins de 30 ans.

Enfin, à la Réunion, après un palier à 44.570 allocataires en juin 1993, l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI est à nouveau rapide avec 49.540 personnes recensées en juin 1994. La population totale couverte serait donc d'environ 116.000 personnes. Contrairement aux autres départements, la répartition par sexe montre une faible majorité de femmes (54 %) mais une répartition par âge comparable : 60 % ont moins de 40 ans et plus de la moitié ont moins de 30 ans.

La progression concomitante du nombre d'allocataires dans ces différents départements est essentiellement liée à la dégradation de la situation de l'emploi et aux difficultés de la politique d'insertion même s'il convient de ne pas sous-estimer certains résultats.

A la Guadeloupe, le nombre des contrats d'insertion qui ont été validés par les CLI (commissions locales d'insertion) sont en progression depuis la réorganisation du dispositif d'insertion qui a eu lieu au début de l'année 1993, en étroite collaboration entre la mission départementale et la mission Etat étant dotée seulement depuis le 1er mars 1993 d'un chargé de mission RMI.

Ainsi, depuis la mise en place du RMI jusqu'au 31 décembre 1992, 6.899 contrats d'insertion ont été validés par les CLI. 3.010 l'ont été en 1993 sur six mois d'activité, le début de l'année 1993 ayant été consacré à la réorganisation du dispositif d'insertion.

80 % des contrats sont des contrats d'insertion professionnelle (1.500 d'accès à la formation, 971 d'accès à l'emploi). Les autres contrats concernent l'insertion sociale.

Au cours du premier semestre 1994, 2.523 contrats ont été validés par les CLI qui se répartissent ainsi :

CES	10,2 %	Recherche d'emploi	20 %
CRE	0,3 %	Santé-social	9,3 %
Formation	45,1 %	Autres	6,3 %
Logement	8,5 %		

Le nombre total de contrats conclus en 1994 devrait être au moins le double de celui de 1990, soit plus de 6.000 contrats.

A la Guyane, le nombre de contrats d'insertion est en augmentation bien qu'elle ne possède qu'une cellule d'appui et que le tissu associatif soit considéré comme insuffisant au regard des besoins. Il est passé de 1.489 à la fin de 1990 et 2.009 à la fin de 1991 se répartissant de la manière suivante :

Accompagnement social	17,4 %	Formation	14,1 %
Problèmes de logement	22,8 %	Problèmes de santé	7,8 %
Alphabétisation	16,2 %	Bilans d'évaluation	21,7 %

Les grands axes de la politique d'insertion sont en 1992 et 1993 :

- l'insertion professionnelle (230 stagiaires en 1992)
- la santé et l'action sociale
- l'habitat
- l'agriculture

S'agissant des contrats, leur nombre n'est pas encore connu.

Les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre des différentes actions d'insertion résultent notamment de la délégation trop tardive des crédits de la créance de proratisation et de l'hétérogénéité de la population Rmiste de Guyane (analphabétisme, instabilité).

A la Martinique, l'année 1991 s'est achevée sur des résultats satisfaisants, 3.878 contrats (16 % des allocataires) ont été signés contre 2.676 en 1990, soit une progression de 45 %.

En 1992, le nombre de contrats signés a été un peu plus faible : 3.683.

En 1993, le nombre des contrats d'insertion est à nouveau en augmentation : plus 15,7 % soit 4.260 contrats pour 38 % des bénéficiaires du RMI.

Les contrats d'insertion signés se répartissent de la façon suivante :

Insertion professionnelle	34,3 %	Insertion par le logement	5,3 %
Insertion pour la formation	35,5 %	Insertion par la santé	6,0 %
Insertion sociale	18,9 %		

Si les résultats de l'insertion ne sont pas toujours aussi satisfaisants qu'il le faudrait, ils n'en demeurent pas moins honorables, étant donné la situation de l'emploi en Martinique. Celle-ci ne permet pas une absorption rapide des demandeurs d'emploi en général et encore moins des allocataires du RMI. Ces derniers souffrent en effet d'un faible niveau de formation et d'une image de marque négative auprès des chefs d'entreprise. Ces éléments ne favorisent guère leur sortie du dispositif du RMI.

Par ailleurs, la délégation trop tardive des crédits de la créance de proratisation nuit à l'organisation des différentes actions d'insertion.

Enfin, à la Réunion, le pourcentage des allocataires bénéficiaires d'un contrat d'insertion s'élevait au 31 décembre 1992, à 35,07 % (soit - 1,36 %; seulement par rapport au 31 décembre 1991, en dépit de la forte baisse des CES, à 48,93 % en décembre 1993, à 45,76 % en mai 1994.

Par ailleurs, la délégation trop tardive des crédits de la créance de proratisation nuit à l'organisation des actions d'insertion. En outre, le département ne s'est que très partiellement acquitté de ses obligations.

En mai 1994, le nombre des allocataires du RMI ayant un contrat d'insertion par le travail en cours de validité est de 20.232 et le nombre de contrats signés au cours de ce même mois est de 1.422 (528 contrats emploi-solidarité, 469 contrats de retour à l'emploi, 425 actions d'insertion et de formation).

D'autres actions en faveur de l'insertion des allocataires sont menées dans les domaines de la santé, de l'alphabétisation, dans

le milieu rural, en faveur de l'habitat (conseillers habitats, action sociale et relogement...).

Il faut noter que le monde associatif a représenté un des secteurs les plus actifs par le nombre de projets d'insertion présentés, en particulier, les associations d'envergure départementale à vocation sanitaire, sociale ou de formation. Elles ont été suivies pour des projets plus modestes par des associations de quartiers.

*

Ce constat conduit votre commission à encourager les efforts entrepris par le Gouvernement pour parvenir au redémarrage de l'économie et au renforcement du secteur productif en outre-mer.

III - MALGRE LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LA LOI PERBEN, CERTAINS DOSSIERS SOCIAUX SONT ENCORE INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE

La loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 s'inscrit dans le prolongement de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle du 20 décembre 1993 qui, par son article 83, prévoyait la possibilité d'adapter et de compléter le dispositif national en faveur de l'emploi afin de le rendre plus efficace dans le contexte des DOM.

Elle contient quatre séries de dispositions :

- des dispositions en faveur de l'insertion et de l'emploi ;
- des mesures d'adaptation ou complémentaires à la loi quinquennale ;
- des dispositions relatives à l'aménagement foncier, au logement social et à l'aménagement du territoire ;
- enfin, des dispositions spécifiques au code du travail applicables à la collectivité territoriale de Mayotte.

1. Une loi qui propose des mesures adaptées aux spécificités du chômage en outre-mer

La loi Perben propose d'assurer une activité adaptée aux possibilités des différents sous-ensembles de demandeurs d'emploi.

S'agissant de l'insertion des allocataires du RMI pour lesquels une insertion professionnelle durable paraît difficilement envisageable, on peut distinguer trois mesures particulières.

La première vise à doter la politique d'insertion d'un instrument et de moyens financiers renforcés. La loi crée ainsi une agence d'insertion sous forme d'un établissement public dont le conseil d'administration se substitue au conseil départemental d'insertion. L'agence recevra à la fois les crédits de la créance de proratisation et les fonds d'insertion obligatoires du département afin de parvenir par cette globalisation à une consommation exhaustive et cohérente des crédits départementaux et nationaux.

La seconde prévoit la définition dans le cadre du programme départemental d'insertion et en concertation avec les

collectivités locales d'un programme régional de tâches d'utilité sociale, cohérent avec la politique d'aménagement du territoire et dont la réalisation ne doit pas concurrencer l'entreprise privée.

Enfin, la dernière crée les contrats d'insertion par l'activité (CIA). Ces derniers seront signés entre les allocataires du RMI mis en activité et l'agence. Ils empruntent le régime juridique des contrats emploi-solidarité et garantiront aux intéressés une rémunération égale au salaire minimum de croissance en vigueur dans les départements d'outre-mer.

Le second sous-ensemble de demandeurs d'emploi est constitué par ceux qui bien que pouvant réellement travailler dans le secteur productif ne sont pas ou peu sollicités par celui-ci compte tenu de leurs handicaps. Il s'agit en général de bénéficiaires du RMI ou de chômeurs de longue durée. L'objectif de la loi était de créer un instrument suffisamment incitatif en termes de coût du travail pour que l'entreprise soit conduite à créer l'emploi par lequel pourra se réaliser l'insertion professionnelle. L'article 2 instaure ainsi à compter du 1er octobre 1994, un nouveau dispositif de contrat aidé appelé contrat d'accès à l'emploi.

L'employeur bénéficie alors d'une aide financière directe de l'Etat dont le montant devrait être fixé à 20.000 francs, de l'exonération pendant deux ans des cotisations patronales d'assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse), d'accidents du travail et d'allocations familiales (limitée cependant à la partie de la rémunération n'excédant pas le SMIC). Le salarié n'est pas pris en compte dans l'effectif pendant deux ans et l'Etat s'engage à prendre en charge une partie du coût de la formation (entre 200 et 1.000 heures sur la base de 50 francs par heure).

Le troisième sous-ensemble de travailleurs concernés rassemble enfin les personnes employées dans certains secteurs particulièrement soumis à la concurrence nationale ou internationale et fortement utilisateurs de main d'oeuvre. L'article 4 de la loi institue, également à partir du 1er octobre 1994, un système spécifique aux DOM d'exonération totale de la part patronale des cotisations d'assurances sociales, d'accidents du travail et d'allocations familiales au titre des rémunérations versées à l'ensemble des salariés. Les entreprises susceptibles de bénéficier de cette mesure doivent exercer dans l'un ou l'autre des secteurs suivants : industrie (sociétés immatriculées au RCS, artisans), hôtellerie et restauration, presse, production audiovisuelle, agriculture et pêche (y compris aquaculture). La seule condition réside dans le fait que les entreprises en cause doivent être à jour de leurs cotisations sociales ou s'engager dans un processus d'apurement progressif de leurs dettes. L'exonération s'applique sur la fraction du

salaires qui ne dépassent pas le SMIC en vigueur dans les DOM et est d'une portée de cinq ans.

Ce dispositif doit être complété par des mesures réglementaires, notamment un mécanisme d'aide à l'insertion économique des entreprises d'outre-mer dans leur espace économique régional. Celui-ci devait se traduire par l'octroi de primes dégressives de 20.000 francs en moyenne pendant dix ans accordées aux entreprises dont la création et le développement se fonderont sur l'exportation.

Il n'est point utile en revanche de revenir sur l'extension de mesures plus classiques en faveur de l'emploi et de la protection des salariés et qui concerne : l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (même s'il faut noter que la durée d'accompagnement sous forme d'aide et de conseil à la gestion passera de un à trois ans), l'amélioration du régime de l'indemnisation du chômage partiel dans les DOM grâce à une adaptation du mécanisme de la rémunération mensuelle minimale, la fusion des comités régionaux et départementaux de la formation professionnelle, la reconnaissance par les conventions et accords collectifs des attestations délivrées à l'issue du service militaire adapté et l'attribution au conseil général de St-Pierre-et-Miquelon des compétences confiées à la région par la loi quinquennale en matière de formation professionnelle des jeunes, ou encore, l'exonération liée à l'embauche d'un deuxième ou troisième salarié.

A l'égard de ce volet de la loi Perben sur laquelle elle était saisie, votre commission s'était interrogée sur trois points précis :

- premièrement, la création de l'agence instituant une séparation entre l'employeur juridique -l'agence- et la personne morale utilisatrice lui a paru entraîner une dilution des responsabilités, dont on voit mal aujourd'hui la répartition (par exemple, quelle sera l'autorité de l'utilisateur qui n'est pas l'employeur ?) puisque celles-ci seraient fixées dans la convention. Il s'agira donc d'une convention d'une autre nature que celle signée entre l'Etat et les employeurs de CES, et qui se rapproche du contrat de mise à disposition des entreprises de travail temporaire. Or, si les règles n'étaient pas suffisamment précises et rigoureuses, votre commission craint de constater ultérieurement de graves dérives, préjudiciables au dispositif d'insertion lui-même, mais également à l'économie déjà fragile de ces départements ;

- deuxièmement, le secteur d'utilité sociale, dont il a été dit qu'il concernerait principalement le domaine de l'environnement, risquerait, s'il se développait trop et à défaut d'un contrôle suffisant, de venir concurrencer le secteur privé, au détriment des emplois de droit commun. Les agences, comme on le constate avec les

associations intermédiaires, pourraient être accusées de concurrence déloyale. Mais des conflits avec l'employeur de plusieurs milliers de personnes risqueraient de déstabiliser durablement le département concerné ;

- enfin, s'il apparaissait que ce secteur d'utilité sociale prenait une trop grande importance, on pourrait constater un effet d'éviction au détriment des dispositifs d'insertion réservés aux non Rmistes. Pour avoir une chance de se réinsérer ou de s'insérer, il faudrait d'abord être Rmiste : cette dérive serait évidemment beaucoup plus coûteuse pour les finances de l'Etat.

Votre commission a accepté toutefois d'adopter le dispositif gouvernemental, quitte à en demander la modification s'il apparaissait que ses craintes étaient fondées.

Au regard des crédits proposés dans le cadre du présent budget, votre commission souhaite appeler l'attention sur trois points particuliers :

1°) pour le financement de ces mesures, la loi a prévu la constitution du fonds pour l'emploi permettant de globaliser les crédits et de les déconcentrer dans un souci de clarification et de transparence. Il regroupe les crédits consacrés par l'Etat à la politique spécifique de l'emploi dans les DOM. Or, les crédits affectés en 1995 ne s'élèveront qu'à 134 millions alors qu'à terme, le ministre a indiqué qu'ils devaient s'établir à 1,2 milliard. Elle souhaite donc que cette dotation soit ajustée en cours d'année pour accompagner dans des conditions financières satisfaisantes les mesures adoptées dans la loi Perben.

2°) pour la mise en oeuvre concrète des mesures présentées ci-dessus, aucun décret d'application n'est encore paru. Or, certaines mesures devaient être applicables dès le 1er octobre de cette année. Ce retard, même si les exonérations en cause pourront faire l'objet d'un rattrapage, est préjudiciable à la mobilisation des acteurs économiques. Les effets de la loi elle-même ne seront sans doute pas perceptibles avant deux ou trois ans, ce qui suppose que pendant ce laps de temps le cap soit maintenu et que les crédits nécessaires à sa mise en oeuvre soient conséquents ;

3°) Votre rapporteur souligne, qu'à titre personnel, il n'a cessé de recommander de tenir compte de l'expérience des fonds de chômage responsabilisant davantage les maires. Il souhaite également que l'agence départementale d'insertion accorde une priorité à l'embauche des personnes recrutées par les collectivités publiques pour des tâches d'utilité sociale depuis plusieurs années.

2. Mais certains dossiers restent à prendre en considération

Plusieurs domaines semblent encore délaissés par le Gouvernement. Il s'agit notamment de la formation initiale, de la résorption de l'habitat insalubre, de la dégradation de la situation financière des établissements hospitaliers et de l'état des cantines après la mise en place de la prestation de restauration scolaire.

a) La formation initiale

Trop de jeunes d'outre-mer sortent encore du système scolaire sans aucun diplôme.

Si, en métropole, on compte 26 % des jeunes dans ce cas, ils sont 60 % à la Réunion, 51 % à la Guadeloupe, 47 % à la Martinique, 49 % à la Guyane.

LE NIVEAU DE FORMATION DES JEUNES DE PLUS DE 15 ANS

1990	Métropole	DOM			
		Réunion	Guadeloupe	Martinique	Guyane
Population de 15 ans et plus	45.875.000	421.200	290.681	276.590	50.001
% études en cours	11,5	13,9	14,9	14,2	12,9
% aucun diplôme	25,8	60,4	51,1	46,8	78,6
% CEP	18,3	3,8	6,2	8,0	2,7
% BEPC	6,8	4,1	5,7	6,6	2,0
% CAP	13,6	6,3	7,2	8,0	1,5
% BEP	4,9	2,5	4,2	4,2	1,5
% Bac ou plus	19,2	9,0	10,7	12,1	2,3

Le service militaire adapté (SMA) concerne encore très peu de personnes. En 1994, seulement 3.050 appelés auront été incorporés. La totalité d'entre eux ont reçu une formation militaire, améliorée leurs connaissances générales, acquis ou perfectionné des connaissances professionnelles. 85 % ont obtenu une attestation de formation du SMA, un diplôme officiel de l'éducation nationale ou du ministère du travail ou au minimum une unité de valeur d'une formation qualifiante.

Mais si le présent budget prévoit la création de 43 postes nouveaux à la Réunion, les crédits affectés en 1995 resteront limités à 367 millions de francs.

Votre commission regrette qu'un effort supplémentaire ne soit pas entrepris dans cette voie compte tenu des résultats enregistrés. En effet, 65 % environ des bénéficiaires obtiennent un emploi dans la première année suivant leur retour à la vie civile, ou sont admis en stage de formation ou de perfectionnement.

L'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) n'organise la mobilité que de très peu de jeunes Domiens en métropole (environ 2.000), ces crédits restant limités à environ 60 millions de francs. Il faut souligner toutefois que la structure et la gestion de l'ANT ont été assainies même si votre commission rappelle que la subvention de l'Etat à l'ANT enregistre une diminution de 27 % par rapport à 1993 comme l'illustre le tableau suivant :

	1991	1992	1993	1994
Ministère des DOM-TOM	100	95	82	60
Autres financements Etat	3	11	4	3
Réserve parlementaire		3	4	6
Collectivités locales	36	43	41	42
FSE	26	46	34	37
Prestations et divers	18	18	?	10
Total	183	216	172	158

b) La résorption de l'habitat insalubre

Les besoins en matière de résorption de l'habitat insalubre restent encore très importants : on estime à 30 % les logements précaires ou dépourvus d'éléments de confort (environ 120.000 logements sur environ 400.000) et à 10 % des logements insalubres (40.000). Or, en 1994, seuls 168 millions ont été consacrés à ce problème.

Evolution des moyens consacrés à la RHI

	1990		1991		1992		1993		1994	
	RHI	Créance	RHI	Créance	RHI	Créance	RHI	Créance	RHI	Créance
Guadeloupe	5,77		16,01	8,4	11,83	24,95	14,60	29		12
Martinique	5	9,75	6,80	10	15,01	5	26,30	2		
Guyane	13,49		1,23		16,66	54	3,85			10

Evolution des moyens consacrés à la RHI

	1990		1991		1992		1993		1994	
	RHI	Créance	RHI	Créance	RHI	Créance	RHI	Créance	RHI	Créance
Réunion	16,29	27,08	18,05	59	25,10		24,83	55		26
Mayotte	3		3,6		5		9,07			
Total	43,55	36,83	45,69	77,4	73,60	83,95	78,65	86	120	48

Certes, dans le cadre du plan de relance consacré à la politique de la ville, il a été décidé d'affecter 40 millions de francs supplémentaires à l'enveloppe de 80 millions de francs pour les opérations de RHI à financer en 1993 et 1994 dans les DOM et à Mayotte.

De plus, il a été décidé de contractualiser dans le cadre des contrats de ville et des conventions de développement social liés au XIème Plan, 400 millions de francs de crédits en faveur de la RHI (dont 100 millions de francs à prendre sur la créance de proratisation) :

Répartition des 400 millions de francs de contractualisation sur 5 ans

	RHI budgétaire	Créance	Total
Guadeloupe	55	21	76
Martinique	54	20	74
Guyane	43	15	58
Réunion	103	44	152
Mayotte	40	0	40
Total	300	100	400

Mais ces crédits sont à comparer avec l'évolution de ceux affectés au logement social.

Les crédits d'Etat consacrés au logement qui sont regroupés sur une ligne budgétaire unique (LBU) du budget du ministère du logement devraient connaître une nouvelle phase d'accroissement.

Après avoir enregistré un doublement entre 1986 et 1991 passant de 647 millions à 1,124 milliard en 1991 conformément aux engagements de la loi de programme du 31 décembre 1986, ces crédits avaient été ramenés entre 1991 et 1993 à 1,07 milliard.

Toutefois, dans le cadre du plan de relance pour le logement dès 1993, 84 millions de francs supplémentaires sont venus compléter ces crédits. Une dotation complémentaire de 40 millions de

francs pour la réhabilitation de logements a été décidée par le comité interministériel des villes et du développement social le 29 juillet 1993 a conduit à porter la LBU à 1,112 milliard en 1994.

Pour 1995, il sera tenu compte de l'annonce faite par le Premier ministre le 19 mai 1994 en Guadeloupe d'accroître l'effort de l'Etat en matière de logement social. Ainsi la LBU sera dotée de 100 millions de francs supplémentaires pendant cinq ans à partir de l'an prochain.

Si on tient compte de la créance de proratisation qui, depuis 1989, vient abonder la LBU, on obtient pour 1995 un montant de crédits de 1,623 milliard. Votre commission constate donc que les crédits consacrés au logement insalubre ne représentent que 10 % de ce total.

Evolution de la LBU

LBU	1990	1991	1992	1993	1994
Guadeloupe	289 (3)	270	285	278	270
Martinique	212	244	245,75	265	260
Guyane	102	110	82	95	92
Réunion	374,5	430 (4)	410 (6)	448	410
St Pierre et Miq.	5,5	5	1,75	5	5
Mayotte	60	61	33,50	55	65
SPIOM (1)	20	(5)	10	10	10
Nlle Calédonie (2)	4	4	4		
Polynésie	10				
TOTAL	1.077	1.124	1.072	1.156	1.112
Créance RMI	251,5	340,9	318,94	443	448
TOTAL	1.328,5	1.464,9	1.390,94	1.599	1.560

(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 millions de francs d'abondement pour le cyclone Hugo.

(4) Dont 10 millions de francs à titre d'avances sur 1992.

(5) 10 millions de francs environ sur le reliquat des 20 millions de francs de 1990.

(6) Plus 10 millions de francs versés à titre d'avances en 1992.

Concrètement, les crédits susvisés ont permis la construction de près de 10.000 logements par an. Après certaines difficultés en matière de financement complémentaire des CES à la Réunion, la mise en place d'un nouveau mécanisme s'est traduit par une nouvelle progression des chantiers avec 11.310 logements neufs construits en 1993 et 10.685 (estimations provisoires) en 1994.

Votre commission a, à plusieurs reprises, déploré l'enchevêtrement des compétences entre les différentes collectivités

publiques qui dilue les responsabilités et freine de nombreux projets, en souhaitant que la compétence principale revienne au département.

A cet égard, la situation des occupants sans titre installés dans la bande littorale des cinquante pas géométriques lui paraît particulièrement choquante. Bien que cette zone relève du domaine de l'Etat, il serait temps, selon votre rapporteur, d'offrir aux familles concernés, qui détiennent de l'ancienneté de leur installation un véritable droit, les moyens juridiques d'agir et d'entretenir les logements qu'ils occupent, car, pour l'instant, l'Etat empêche tous travaux d'amélioration et d'aménagement.

Votre commission souhaite que le ministre soumette rapidement, comme il s'y est engagé lors de son audition, un projet de loi sur la base des conclusions de la mission interministérielle qu'il a diligentée sur ce sujet.

c) La situation des établissements hospitaliers

A l'exception de la Réunion, les établissements hospitaliers des Antilles-Guyane connaissent des difficultés financières croissantes qui ont fait l'objet de nombreux rapports de l'IGAS au cours de ces dernières années.

Ces difficultés tiennent en premier lieu à des structures atypiques des recettes des établissements hospitaliers.

En effet, la dotation globale de fonctionnement des hôpitaux mise en place en 1985, calculée sur la base du nombre des assurés sociaux, est partout dans les départements français d'Amérique inférieure au taux métropolitain de 90 %. Elle est de 37 % à Saint Laurent du Maroni, de 67 % à Cayenne. Elle était de 30 % à Saint Martin avant de passer à 50 %.

Corrélativement l'aide médicale hospitalière supportée à la fois par l'Etat (pour les "sans domicile fixe" et les interruptions volontaires de grossesse) et le département intervient dans des proportions beaucoup plus fortes dans les structures de recettes des hôpitaux. Sa gestion en est beaucoup plus complexe et les délais d'instruction, souvent fort longs (ils atteignent parfois 2 ans). De plus les collectivités locales s'acquittent fort mal de cette charge financière compte tenu de leur propre situation financière.

S'ajoute une proportion considérable d'étrangers souvent en situation irrégulière, (notamment en Guyane et à Saint Martin en Guadeloupe) clients insolvable qui ne sont connus d'aucun service social.

La conjugaison de ces causes génèrent une masse de créances irrécouvrables qui laisse la trésorerie des hôpitaux exsangue, obligeant ces derniers à des emprunts de trésorerie.

La situation financière des hôpitaux est, de plus, dommageable à l'économie générale des DOM, les hôpitaux étant le plus souvent d'importants employeurs : en Martinique par exemple, la fonction publique hospitalière représente 5 % de la population active occupée. Il ne faut pas négliger non plus l'impact de cette situation sur les fournisseurs qui ne pouvant se faire payer sont confrontés parfois au dépôt de bilan.

A titre d'exemple, votre commission souhaite appeler l'attention sur la situation de l'hôpital de Saint Laurent du Maroni.

Cet hôpital a connu d'énormes difficultés pour financer l'achèvement de sa reconstruction suite à la défaillance de plusieurs prêteurs institutionnels pour financer son équipement à hauteur de 17 millions de francs.

Plus qu'ailleurs les structures de financement de cet hôpital sont particulièrement atypiques : la dotation globale de fonctionnement (26,6 millions de francs) ne couvre que 42 % des recettes tandis que la part de l'aide médicale représente plus de 50 % des recettes et appellent des solutions totalement dérogatoires.

Les étrangers représentent en outre 25 % des admissions de l'hôpital.

La situation actuelle de cet hôpital doit tenir compte d'un héritage particulièrement lourd par l'effet conjugué d'une part de la mauvaise gestion du système d'avance médicale et d'autre part par la difficulté de gestion du plan Maroni et de l'accueil des personnes provisoirement déplacées du Surinam (PPDS) de 1988 à 1992.

L'Etat a consenti en août 1993, en raison de cette situation exceptionnelle à octroyer à cet hôpital 12,5 millions de francs en 1993 destinés aux créances irrécouvrables (5 millions de francs), à la réserve de trésorerie (6 millions de francs) et 1,5 millions de francs pour les frais financiers de l'emprunt nécessaire à l'acquisition des nouveaux équipements. De plus, la somme de 12 millions de francs dégagée sur le reliquat du Plan Maroni lui a été versée en début d'exercice 1994.

Néanmoins, la situation de cet hôpital demeurant toujours aussi précaire au cours de l'année 1994, en dépit des efforts de redressement entrepris, le ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville a consenti le 20 septembre 1994 à majorer de 4,7 millions de francs la base budgétaire de l'hôpital. De plus 5 millions de francs

supplémentaires ont été octroyés pour doter le compte des créances irrécouvrables.

Une réflexion est actuellement en cours entre le ministère des Départements et Territoires d'outre-mer et le ministère des Affaires sociales sur des solutions pérennes qui permettraient aux hôpitaux de Guyane de sortir de l'impasse, notamment par une augmentation dérogatoire de la dotation globale de fonctionnement, la mise en place d'une définition précise du partage de compétences entre l'Etat et le Département en matière d'aide médicale et enfin la possibilité de financement au titre de la coopération sanitaire avec les pays voisins.

Votre commission souhaite que cette réflexion soit étendue à l'ensemble des établissements hospitaliers des DOM.

d) La situation des cantines scolaires

La loi n° 91-738 du 31 juillet 1991 portant diverses mesures d'ordre social dans son titre II relatif aux départements d'outre-mer a prévu comme corollaire à l'alignement des allocations familiales des départements d'outre-mer sur celui de la métropole la disparition du FASSO et la mise en place à compter du 1er janvier 1993 d'une prestation spécifique de restauration scolaire (PSRS).

Le Gouvernement a souhaité que le montant global de cette prestation soit inférieur au montant du FASSO. En effet, la compensation devait être faite par l'augmentation progressive de la participation des familles de 7 à 25 % du prix du repas au terme du processus d'alignement des allocations familiales, l'augmentation de ces dernières devant permettre aux familles de contribuer davantage au prix des repas.

Depuis l'intervention de la loi, le montant du FASSO a diminué dans des proportions globalement identique à la progression des allocations familiales.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution du FASSO-PSRS et de allocations familiales dans les quatre départements d'outre-mer :

A la Réunion, par exemple les familles ont bénéficié de 300 millions de francs en 1991 et 1992 alors que le FASSO ne baissait que de 20 millions de francs (de 226 millions de francs en 1991 à 206 millions de francs en 1992).

Année	FASSO-PSRS (en millions de francs)	Masse des allocations familiales (en millions de francs)
1990	411,52	1.200
1991	408,4	1.400
1992	370,4	1.700
1993	328,5	2.100
1994	282,0	(*)

() L'alignement en 1994 étant terminé, la masse des allocations familiales devrait être stable (chiffre non communiqué).*

Depuis le 1er janvier 1993, les caisses d'allocations familiales des DOM, qui jusque là servaient de relais pour le transfert des crédits du FASSO, ont pris en charge la gestion de la prestation spécifique de restauration scolaire. Elles ont à cet effet passé des conventions avec les communes.

Malgré la campagne d'explication entreprise par les préfets en liaison avec les caisses d'allocations familiales, des difficultés sont apparues au niveau de l'application de la réforme, notamment à la Réunion.

Une mission d'information s'est rendue au mois de juillet 1993 dans ce département pour étudier tous les aspects de ce dispositif. Elle a constaté que des problèmes subsistaient en ce qui concerne le niveau de fréquentation, la tarification, la gestion des cantines et la répartition de la prestation.

Votre commission a exprimé le souhait que la baisse des crédits d'Etat soit stoppée en raison des très graves difficultés constatés localement par les élus tant au niveau des personnels de ces cantines que des risques liés à la baisse de fréquentation des cantines (en particulier sur la situation sanitaire des enfants). Elle s'élève également contre cette réforme qui a conduit les communes à devoir se substituer à l'Etat pour maintenir l'équilibre financier des cantines.

Elle attire enfin l'attention sur l'état très délabré de certains équipements affectés à la restauration scolaire qui ne peuvent être renouvelés, faute de moyens financiers insuffisants.

Sous réserve de ces observations et compte tenu de la gravité des difficultés auxquelles l'outre-mer français reste exposé, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des DOM-TOM contenus dans le projet de loi de finances pour 1995, qui tentent d'ouvrir des perspectives nouvelles à l'avenir de nos collectivités d'outre-mer.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Le mercredi 15 novembre 1994, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'audition de M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer, sur les crédits de son département ministériel pour 1995.

M. Dominique Perben a d'abord précisé que par rapport à l'effort global en faveur de l'outre-mer qui s'élève à 46,7 milliards le budget du ministère des DOM-TOM ne représente que 2,248 milliards. Il progresse de 7,7 % en un an mais à structure constante cette croissance doit être ramenée à 2,3 %.

Il a indiqué que son budget était caractérisé par une diminution des autorisations de programme de 5,5 % et un relèvement des crédits de paiement de 4,9 %. Cet effort porte en particulier sur le fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer (FIDES) général dont les crédits de paiement progressent de 59 %. Le montant des crédits du fonds d'investissement dans les territoires d'outre-mer (FIDOM) est de 443 millions en autorisations de programme et de 438 millions en crédits de paiement. Les crédits en faveur de la Nouvelle Calédonie augmentent de 2,9 % en autorisations de programme et de 8 % en crédits de paiement.

Il s'est félicité de l'assainissement de la situation financière des collectivités territoriales d'outre-mer mais a appelé l'attention sur la trop grande dépendance des ressources communales à l'égard des départements et des régions, question évoquée lors du Congrès de l'association des maires de France. Il a évoqué les difficultés rencontrées en Polynésie avec la mise en place de la contribution sociale territoriale.

Abordant les dépenses affectées aux filières agricoles traditionnelles, il a précisé la situation des producteurs de banane et de canne au regard des négociations économiques internationales.

Il a ensuite confirmé l'assainissement de la situation de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer tant au plan financier qu'au niveau administratif avec un budget fixé à 60 millions de francs.

En matière de politique de la ville, il a rappelé que douze contrats de ville avaient été signés ou étaient sur le point de l'être et que 861,60 millions devaient être engagés sur ce fondement.

S'agissant de la politique de logement, il a confirmé l'engagement du Premier ministre d'augmenter de 100 millions par an la ligne budgétaire unique et a estimé souhaitable de développer le secteur locatif intermédiaire tout en améliorant les conditions d'attribution et de financement du logement locatif très social.

En matière d'environnement, il a indiqué que les contrats de plan prévoyaient l'affectation de 544 millions de francs pour la période 1994-1998. Sur la politique de littoral proprement dite, il a précisé qu'il avait nommé une mission interministérielle afin d'assainir la situation dans la zone dite "des cinquante pas géométriques". La politique qu'il souhaite proposer au Parlement reposerait sur une meilleure définition des différents usages du littoral qui permettrait de procéder ensuite à une sectorisation de ces zones littorales.

Puis, M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer, a répondu à deux questions soulevées par M. Jean Pierre Fourcade, président, et M. Roger Lise, relatives respectivement à l'évolution du chômage et à l'extension du dispositif d'allocation parentale d'éducation adopté dans le cadre de la loi famille en juillet dernier. Il a précisé que le chômage avait tendance à se stabiliser et que le Gouvernement se trouvait confronté à une réelle difficulté sur l'extension de l'APE car les élus d'outre-mer étaient divisés sur les modalités à retenir : soit une simple transposition des dispositions applicables à la métropole, soit un dispositif adapté aux spécificités de l'outre-mer.

M. Roger Lise a suggéré de consulter les conseils généraux et de tenir compte des spécificités de l'outre-mer. M. Dominique Perben a ensuite répondu au questionnaire du rapporteur :

- s'agissant du fonds pour l'emploi, il serait majoré progressivement par voie de décret et devrait atteindre 1,2 milliard ;

- l'Agence nationale pour l'insertion des travailleurs d'outre-mer bénéficierait d'une confiance rétablie et ses actions devraient se développer ;

- le service militaire adopté bénéficierait de l'ouverture d'une nouvelle section à la Réunion qui, à partir de 1996, se transformerait en compagnie. Une telle opération est également prévue en Polynésie pour 1998 ;

- la situation des cantines scolaires fait l'objet de remarques contradictoires de la part des élus et des services sociaux. Après une certaine baisse de fréquentation, on constate une remontée notable. MM. Roger Lise, François Louisy et Jean-Pierre Fourcade sont alors intervenus pour rappeler que les communes s'étaient en fait financièrement substituées à l'Etat en raison de la diminution des ressources du fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire ;

- le nombre de "Rmistes" connaîtrait une nouvelle progression mais à un rythme beaucoup moins important qu'en métropole et les agences départementales d'insertion seraient en place d'ici début 1995 ;

- sur la question des cinquante pas géométriques, un projet de loi pourrait être déposé d'ici à la fin de l'année ;

- une mission s'est rendue dans l'ensemble des DOM pour appréhender la politique du logement qui a fait apparaître certains dysfonctionnements comme l'existence de crédits non consommés

dans le cadre de la ligne budgétaire unique et des disparités dans la participation demandée aux familles ;

- sur la situation financière des hôpitaux, l'immigration clandestine a créé une situation ingérable pour beaucoup d'établissements comme par exemple à St Laurent du Maroni où les créances à recouvrer atteignent 84 millions de francs.

Enfin, à la suite de questions posées par M. François Louisy et Mme Marie-Claude Beaudeau, il a précisé que :

- la départementalisation des services d'incendie et de secours avait soulevé des difficultés dans les DOM car l'insuffisance des crédits font craindre pour la sécurité civile ;

- l'existence d'un ministère des DOM-TOM permet aux élus de ces collectivités de disposer d'un interlocuteur plus disponible que si leurs problèmes devaient être traités par le ministère de l'intérieur comme l'a suggéré le rapport Picq ;

- on comptait en 1993, 37.060 contrats emploi-solidarité ;

- la lutte contre le Sida ferait l'objet de 30 millions de francs sous forme de crédits spécifiques répartis par les préfets.

II. EXAMEN DE L'AVIS

La commission a procédé à l'examen du rapport de M. Roger Lise, rapporteur pour avis, sur les crédits relatifs aux départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM) dans le projet de loi de finances pour 1995.

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a précisé que le projet de budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1995 s'élèverait à 2,448 milliards, soit une progression de 7,7 % contre 2,272 milliards en 1994.

Il a indiqué que l'ampleur de cette progression s'expliquait essentiellement par les transferts en provenance du ministère du travail pour la constitution du fonds pour l'emploi institué par la loi du 25 juillet 1994, tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer (DOM). Ce fonds a pour vocation de regrouper l'ensemble des actions menées par l'Etat en faveur de l'emploi et doit conduire à modifier sensiblement au cours des prochaines années la structure de ce budget. Pour 1995, le fonds serait doté de 135 millions de francs, dont 124 millions en provenance du ministère du travail correspondant à des crédits consacrés auparavant aux contrats de retour à l'emploi et 11 millions en provenance du ministère des DOM-TOM correspondant à des crédits consacrés aux primes d'équipement et d'emploi.

A structure constante, l'augmentation réelle du budget pour 1995 ne serait donc que de 2,3 % mais il fallait noter que ces crédits ne représentent qu'une faible partie de l'effort budgétaire de l'Etat en

faveur des DOM-TOM qui avoisine, tous ministères confondus, 46,7 milliards de francs.

Il a observé que le budget pour 1995 présentait deux caractéristiques principales.

En premier lieu, on constate une rigueur accrue dans la programmation des crédits.

Le Gouvernement a fait le choix d'augmenter de 5 % les crédits de paiement en diminuant parallèlement de 5,5 % les autorisations de programme (AP) afin de privilégier les paiements effectifs par rapport à l'affichage d'une augmentation des projets à financer.

En second lieu, le projet de budget pour 1995 traduit un effort soutenu en faveur de l'investissement, tant pour les départements que pour les territoires d'outre-mer avec 1,1 milliard d'AP et 1,1 milliard de crédits de paiement (CP).

Le rapporteur pour avis a souligné surtout l'augmentation des crédits du fonds d'investissement des territoires d'outre-mer (FIDOM) et celle des crédits affectés au développement de la Nouvelle-Calédonie, qui doivent assurer le financement des charges incombant à l'Etat en application de l'article 34 de la loi référendaire, la poursuite des opérations "400 cadres" et "jeunes stagiaires pour le développement" ainsi que la mise en place de l'Agence de développement pour la Nouvelle-Calédonie décidée par le comité de suivi intermédiaire du 15 septembre 1994.

Puis, il a rappelé que, comme chaque année, l'examen du projet de budget des DOM-TOM était surtout l'occasion d'appeler l'attention sur la situation sociale préoccupante en outre-mer. Le contexte social reste marqué par trois réalités incontournables, profondément interdépendantes : une croissance démographique non maîtrisée, un taux de chômage qui continue à progresser et une large partie de la population émargeant au revenu minimum d'insertion (RMI).

S'agissant de la démographie, il a précisé que le taux de croissance démographique annuel moyen était de 2 %, soit un rythme quatre fois supérieur à celui de la métropole. De plus, on constate une accélération au cours de ces dernières années avec un record pour la Guyane dont la population progresse de 5,8 % par an. Ce taux résulte essentiellement du nombre élevé de femmes en âge d'avoir des enfants car la fécondité proprement dite a fortement chuté depuis trente ans.

Il a également souligné le retournement des flux migratoires. Entre 1982 et 1990 (dernier recensement), le nombre d'arrivées dans les DOM a dépassé celui des départs de 54.000. Le phénomène est particulièrement marquant en Guyane (en raison de l'activité spatiale) et à la Guadeloupe (dû en partie au cas très spécifique du port franc de Saint-Martin).

En ce qui concerne le chômage, il a relevé que les DOM comptaient en 1993 plus de 200.000 chômeurs soit un taux de chômage moyen de 33 %, trois fois supérieur à celui de la métropole.

C'est à la Réunion que la situation restait la plus préoccupante avec un pourcentage de demandeurs d'emplois en fin de mois par rapport à la population de 37 %. Si les jeunes de moins de 25 ans ne représentaient plus qu'à peine le quart du stock de l'ensemble des demandeurs d'emplois, soit un taux plus élevé que celui de la métropole (20,4 %), on notait surtout que le nombre de demandeurs inscrits depuis plus d'un an restait très supérieur avec 45,7 % contre 34,7 % en métropole. En revanche, la part des femmes était maintenant très proche de celle observée en métropole (51,4 % contre 49,2 %).

Enfin, M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a indiqué qu'après une relative stabilisation entre 1992 et 1993, le nombre d'allocataires au RMI devrait atteindre d'ici la fin de l'année 108.000, soit une population couverte de 240.000 personnes représentant près de 20 % de la population de ces départements, contre 1,8 % en métropole.

La progression du nombre d'allocataires est essentiellement liée à la dégradation de l'emploi et aux difficultés de la politique d'insertion. Pourtant, en matière d'insertion, outre l'obligation légale de 20 % pour les départements, l'Etat verse une créance dite de proratisation compensant globalement la différence existant entre le montant de l'allocation dans les DOM par rapport à la métropole. Ainsi, en 1993, la somme disponible par allocataire pour l'insertion s'était élevée à 11.100 francs dans les DOM contre 3.340 francs en métropole.

S'agissant des crédits d'insertion des départements, il a noté que si en métropole, le taux de consommation des crédits obligatoires, rapporté à la dotation de l'année, était passé de 91,8 % en moyenne en 1992 à 96,6 % en 1993, dans les départements d'outre-mer, ce taux était resté beaucoup plus faible et variable d'un département à l'autre. Bien que les informations dans ce domaine soient très imprécises, il s'établirait entre 20 et 35 %.

Il a ensuite salué les mesures prises par le Gouvernement, notamment la "loi Perben" du 27 juillet 1994 qui s'articule autour de deux axes majeurs : le développement de l'emploi et l'amélioration du parc des logements sociaux.

S'il est encore trop tôt pour apprécier la portée de ces dispositions qui, pour l'essentiel, ne devraient être applicables qu'à compter de 1995, M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a considéré qu'on ne pouvait nier l'existence d'une grande ambition pour l'outre-mer et l'abandon de la politique dite de l'égalité sociale qui avait prévalu entre 1988 et 1992, et qui s'était caractérisée notamment par l'alignement des allocations familiales sur le niveau métropolitain et le relèvement du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). La politique actuelle met davantage l'accent sur les spécificités de l'outre-mer et tente d'apporter à ses handicaps des solutions différentes de celles de la métropole et non pas seulement décalquées de celles-ci.

Cependant, le rapporteur pour avis a déclaré que plusieurs domaines lui semblaient encore délaissés par le Gouvernement. Il

s'agit notamment de la formation initiale, de la résorption de l'habitat insalubre, de la dégradation de la situation financière des établissements hospitaliers et de l'état des cantines après la mise en place de la prestation de restauration scolaire.

Il a estimé que trop de jeunes d'outre-mer sortaient encore du système scolaire sans aucun diplôme. Si, en métropole, on comptait 26 % des jeunes dans ce cas, ils seraient 60 % à la Réunion, 51 % à la Guadeloupe, 47 % à la Martinique, 79 % en Guyane. Le service militaire adapté (SMA) n'offrirait annuellement que 3.000 places environ et l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) n'organiserait la mobilité que de très peu de jeunes "Domien" en métropole (environ 2.000), ses crédits restant limités à environ 60 millions de francs.

Il a ensuite rappelé que 30 % des logements étaient précaires ou dépourvus d'éléments de confort soit 120.000 sur environ 400.000 et 10 % insalubres (soit 40.000). Or, en 1994, seuls 168 millions (y compris les crédits provenant de la créance de proratisation) avaient été consacrés à ce problème alors qu'un montant de 1,5 milliard avait été affecté au logement social.

Puis, le rapporteur pour avis a appelé l'attention sur les difficultés financières des établissements hospitaliers des DOM. La dotation globale de fonctionnement mise en place en 1985, calculée sur la base du nombre des assurés sociaux, est inférieure au taux métropolitain. Corrélativement, l'aide médicale supportée à la fois par l'Etat et le département intervient dans des proportions beaucoup plus fortes dans les structures de recettes des hôpitaux. Leur gestion en est donc plus complexe et les délais d'instruction atteignent souvent deux ans. De plus, les collectivités locales s'acquittent fort mal de cette charge, compte tenu de leur propre situation financière. S'ajoute une proportion considérable d'étrangers en situation irrégulière qui sont insolvable. La conjugaison de ces causes génère une masse de créances irrécouvrables qui laissent la trésorerie des hôpitaux exsangue, obligeant ces derniers à des emprunts de trésorerie.

Enfin, s'agissant de la restauration scolaire, il a considéré que la diminution des crédits du fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire (FASSO) qui sont passés de 411 millions en 1990 à 282 millions en 1994, s'est traduite par une baisse de la fréquentation des cantines et un effort supplémentaire demandé non pas aux familles mais aux communes.

Sous réserve de ces observations, M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a demandé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des DOM-TOM pour 1995.

M. François Louisy a appelé l'attention sur les difficultés liées au retour en outre-mer de beaucoup de domiens nés en métropole et a regretté les disparités subsistant en matière de prestations sociales.

M. Jean Madelain a demandé des précisions sur le financement des cantines.

M. Jean Chérioux a rappelé les propos du ministre lors de son audition sur l'aggravation des dépenses à la charge des communes en matière de restauration scolaire.

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a estimé que le phénomène des retours était lié au mot d'ordre lancé en 1981 "vivre au pays". Il a justifié la non extension de certaines prestations sociales par la nécessité de prendre en compte les spécificités des DOM. S'agissant des règles d'attribution de l'allocation parentale d'éducation, il a considéré que la réponse du Gouvernement permettrait d'apprécier la cohérence de sa politique. Il a également suggéré un prélèvement sur les sursalaires versés aux fonctionnaires pour faire face à l'aggravation des dépenses sociales.

Puis la commission, à la suite de son rapporteur, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des DOM-TOM pour 1995.