

N° 72

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

OUTRE-MER (aspects sociaux)

Par Mme Valérie LÉTARD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Campion, M. Jean-Marc Juilhard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Christian Bergelin, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	3
I. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION OPÈRE UNE RÉALLOCATION DES CRÉDITS EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES	7
A. LA TROP LENTE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI	7
1. <i>Un ralentissement prévisible de la décrue du chômage</i>	7
a) Un marché du travail durablement fragilisé	7
b) Un traitement social du chômage à bout de souffle	9
2. <i>Le développement continu de l'exclusion</i>	12
a) Le poids toujours croissant du RMI.....	12
b) Des conséquences sociales et sanitaires graves	13
c) La nécessaire révision des politiques d'insertion	15
B. LA RÉALLOCATION DES CRÉDITS DE L'EMPLOI VERS LES PUBLICS PRIORITAIRES	17
1. <i>Des priorités centrées sur les jeunes et les exclus</i>	17
a) Un réajustement des moyens de la politique de l'emploi.....	17
b) Le champ de la formation réinvesti : mobilité et insertion	22
2. <i>Un soutien en germe au secteur marchand</i>	27
a) La place toujours prépondérante des crédits en faveur de l'emploi non marchand	27
b) Une politique de l'offre à confirmer dans le projet de loi-programme.....	28
II. LA POLITIQUE DE LOGEMENT CONNAÎT UNE DYNAMIQUE NOUVELLE NÉCESSITÉ PAR L'AMPLEUR DES BESOINS.	30
A. UNE SITUATION TOUJOURS TRÈS PRÉOCCUPANTE	30
1. <i>Un parc de logements sinistré</i>	30
a) Un contexte contraignant.....	30
b) Les défis majeurs de la précarité et de l'insalubrité	31
2. <i>Un système de financement en bout de course</i>	32
a) Les résultats mitigés de la politique de l'offre	32
b) Le coût croissant de la politique de la demande	33
B. L'AFFIRMATION D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT OUTRE-MER	35
1. <i>Un effort budgétaire sensible</i>	35
2. <i>Une nouvelle stratégie en faveur du logement outre-mer</i>	36
a) Le renforcement du dispositif de logements sociaux	36
b) Les pistes d'action prévues dans le projet de loi-programme	36
TRAVAUX DE LA COMMISSION	38
I. AUDITION DU MINIS TRE	38
II. EXAMEN DE L'AVIS	47

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de budget présente une double particularité. Il marque, d'une part, une rupture avec les précédents budgets en se donnant pour ambition de mettre un terme à la sous-consommation chronique des crédits de l'outre-mer. D'autre part, il s'inscrit dans la perspective de la future loi de programmation sur quinze ans annoncée par le Gouvernement. De fait, les enjeux qui pèsent sur l'outre-mer nécessitent l'inscription de cette politique dans une stratégie de long terme.

L'outre-mer reste, en effet, confronté à des défis majeurs dont témoignent l'ampleur du chômage et la montée de l'exclusion, ainsi que la crise du logement dans un contexte de ralentissement économique et de transition démographique inachevée.

Le présent budget ne pourra donc pas faire abstraction de cette programmation que votre commission n'a eu de cesse d'appeler de ses vœux ces dernières années.

Le projet de loi de finances fixe à 1,08 milliard d'euros le budget du ministère de l'outre-mer pour 2003. La progression des moyens est de 0,56 % par rapport aux crédits votés en 2002. A périmètre constant, l'augmentation réelle des crédits est, en réalité, de 1,5 %. En effet, une expérimentation de la gestion des crédits de la préfecture de la Martinique a conduit au transfert de 10,5 millions d'euros de crédits de rémunération du personnel de cette préfecture au ministère de l'intérieur.

De fait, cette augmentation est supérieure à l'évolution générale des crédits pour l'ensemble du projet de loi de finances pour 2003 (1,2 %). En outre, le Gouvernement a manifesté sa volonté de mettre fin à la sous-utilisation des crédits en puisant dans les reports, dont le montant s'est élevé à 727 millions d'euros au cours des quatre derniers exercices budgétaires. Pour atteindre cet objectif, le ministère a décidé de se doter d'une cellule de contrôle de gestion.

Enfin, le projet de budget opère une réorientation opportune des crédits de l'emploi et initie une dynamique nouvelle en matière de logement.

C'est pourquoi, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2003, s'agissant des aspects sociaux.

L'avis des sénateurs de l'outre-mer sur le budget du ministère en 2003

Comme l'an dernier, votre rapporteur pour avis a tenu à solliciter nos collègues représentant les DOM. Si tous conviennent de la communauté d'intérêts qui les lie, chacun nourrit des attentes particulières, teintées d'une vive inquiétude vis-à-vis du ralentissement de la décrue du chômage et du coût social élevé de la transition démographique.

M. Dominique Larifla, sénateur de la Guadeloupe, a déploré, d'une part, les carences de la politique d'insertion, limitée seulement aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. D'autre part, il a reconnu que les collectivités locales n'ont plus les moyens d'absorber les emplois aidés et qu'un recentrage vers le secteur privé était devenu nécessaire. Enfin, il a regretté les entraves réglementaires et fiscales à la construction de logements sociaux, notamment dans les communes à faible capacité budgétaire.

M. Rodolphe Désiré, sénateur de la Martinique, s'est inquiété de l'absence de plan de développement macro-économique pour en appeler à un « plan Marshall pour les DOM », piloté par l'outil fiscal et les commandes publiques.

M. Claude Lise, sénateur de la Martinique, a préconisé aussi la définition d'une stratégie de développement pour l'outre-mer. En matière d'emploi, il s'est inquiété de la sous-utilisation des dotations affectées aux agences départementales d'insertion (ADI). En matière de logement, s'il a noté avec satisfaction l'augmentation des crédits de la ligne budgétaire unique (LBU), il a souhaité que la relance des constructions de logements sociaux repose sur une simplification des procédures et un allègement du coût du foncier.

Mme Anne-Marie Payet, sénateur de la Réunion, a, également, mis l'accent sur les difficultés de la construction de logements sociaux dans les DOM. Elle a proposé un accompagnement de la maîtrise du foncier (revalorisation de l'aide à la construction, recours à l'intercommunalité et adaptation des logements aux spécificités de l'outre-mer). Parallèlement, elle s'est émue des conditions d'accueil des jeunes ultramarins et a appelé, à cet égard, à une amélioration des structures d'hébergement en métropole.

En matière d'insertion, **Mme Lucette Michaux-Chevry, sénateur de la Guadeloupe**, a demandé la pérennisation des crédits affectés à l'insertion en faveur des publics les plus en difficulté, et ce, dans le cadre d'une loi-programme. En matière de logement, elle a appelé de ses vœux un dispositif législatif susceptible de donner une ligne directrice aux actions menées par les organismes financeurs de l'habitat et a préconisé la délégation aux collectivités de la gestion de la ligne budgétaire unique.

Les reports de crédits opérés depuis 1998

Depuis plusieurs années, le secrétariat d'Etat de l'outre-mer ne parvient pas à utiliser efficacement les crédits votés, ce qui conduit à des reports massifs de crédits d'année en année. Ainsi, le montant cumulé des reports de crédits ces quatre dernières années, soit en moyenne 20 % des crédits inscrits en loi de finances initiale, s'élève à plus de 727 millions d'euros.

Ces reports massifs de crédits ont pour conséquence de fausser le travail de contrôle parlementaire, l'enveloppe du budget inscrite dans le projet de loi de finances d'une année ne correspondant pas au montant des crédits que le département ministériel devra gérer au cours de cet exercice. Les reports de crédits sont la principale cause de l'écart entre la dotation en loi de finances initiale et le montant des crédits effectivement disponibles.

Evaluation des reports de crédits depuis 1998

L'exécution budgétaire de ces quatre derniers exercices budgétaires se caractérise par des montants importants de reports de crédits :

- le montant des reports est proche en moyenne de 19 % et a pu dépasser les 21 % de la dotation de l'année suivante ;
- en quatre ans, les reports de crédits ont augmenté de plus de 52 % ;
- au total, le montant des reports, sur cette même période, équivaut à plus de trois années de dotations de la ligne budgétaire unique, près de deux années de dotations du Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et Saint-Pierre et Miquelon, ou encore 91 % de la loi de finances initiale de l'année 1997.

Analyse des causes de la sous-consommation des crédits

La sous-consommation des crédits du ministère s'explique principalement par :

- l'augmentation de la ressource budgétaire, sans que le ministère ait eu les moyens de la consommer au même rythme. Contrairement aux budgets précédents, l'augmentation du budget pour 2003 apparaît, de ce point de vue, raisonnable ;
- l'absence de moyens de pilotage du budget et du suivi de son exécution qui conduisait bien souvent à justifier le besoin en constatant la dépense ;
- la difficile prise en compte des problèmes concrets de logement : problèmes fonciers et de viabilisation des terrains, situation financière des communes, capacités des opérateurs... ;
- concernant les FEDOM, la lente mise en oeuvre des mesures nouvelles de la loi d'orientation et les modalités de gestion des crédits. Pour résoudre cette difficulté, une expérimentation de la déconcentration des crédits du FEDOM aura lieu en 2003 à la Martinique.

I. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION OPÈRE UNE RÉALLOCATION DES CRÉDITS EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES

A. LA TROP LENTE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI

1. Un ralentissement prévisible de la décrue du chômage

Les statistiques relatives au marché du travail restent difficiles à établir dans les départements d'outre-mer. En effet, s'y développent des formes d'occupation de type informel, qui rendent leur comptabilisation malaisée. Il faut donc se rendre à l'évidence : les demandeurs d'emploi dans les DOM ne sont pas répertoriés de la même façon qu'en métropole.

Toutefois, cette incertitude ne minore en rien l'ampleur du chômage¹ et son coût social élevé dont témoignent lourdement en cet automne 2002 la montée des conflits sociaux et la crise de l'industrie touristique.

a) Un marché du travail durablement fragilisé

Depuis 1997, le retour de la croissance avait sensiblement bénéficié aux départements d'outre-mer. En effet, le taux de chômage a diminué de 10 % entre 1997 et 2000 dans l'ensemble des départements d'outre-mer.

Cependant, la décrue du chômage a été inégale selon les périodes et les départements.

Évolution du chômage dans les DOM depuis 1997

	1997	1998	1999	2000	2001	Août 2002	1997/2002
Guadeloupe	49.765	52.425	54.255	47.842	48.540	47.047	- 5,46 %
Martinique	44.919	49.993	48.667	43.521	41.703	40.563	- 9,69 %
Guyane	12.555	13.073	12.791	11.695	12.413	12.332	- 1,77 %
La Réunion	100.055	95.769	94.921	91.999	93.235	88.382	- 11,66 %
TOTAL	207.294	211.260	210.634	195.057	195.891	188.324	- 9,15 %

Source : ANPE et ministère de l'outre-mer

¹ En juin 2002, le taux de chômage était de 23,8 % en Guadeloupe, 28,8% en Martinique, 25,6 % en Guyane, 37,2 % à la Réunion.

De surcroît, le rythme de la baisse s'est ralenti dans les DOM, passant de - 8,5 % dans la période 2000-2001 à - 4 %¹ entre août 2001 et août 2002.

En conséquence, le taux de chômage moyen se maintient à un niveau élevé dans les DOM, soit 26 %.

Les statistiques deviennent même inquiétantes, pour les catégories les plus fragiles.

S'agissant des **chômeurs de moins de 25 ans**, leur nombre, qui avait baissé de 9 % depuis 1997, a connu une nouvelle augmentation en Guyane et à la Réunion entre août 2001 et août 2002, tandis que, dans les autres départements d'outre-mer, la décrue subissait un ralentissement certain.

Ce constat devient alarmant si l'on tient compte du fait que seule une partie des jeunes au chômage s'inscrivent à l'ANPE.

Ainsi, l'écart séparant les départements d'outre-mer de la métropole reste très élevé.

Taux de chômage des jeunes au sens du BIT (en %)

	1997	1998	1999	2000
Guadeloupe	54,4	61,4	61	57,5
Guyane	51,2	56,2	49,5	44,6
Martinique	63,1	57,8	60,1	49,3
La Réunion	62,2	57,9	60,9	60,8
Métropole	28,1	25,4	25,2	20,7

Source : ministère de l'outre-mer

Quant aux **chômeurs de longue durée**, à l'exception de la Réunion, leur part a augmenté dans tous les départements d'outre-mer entre juillet 2001 et juillet 2002.

Part des chômeurs de longue durée parmi les demandeurs d'emploi (en %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Guadeloupe	49,5 %	55,7 %	56,3 %	50,9 %	47,9 %	50,7 %
Martinique	55,5 %	49,0 %	62,1 %	53,1 %	47,9 %	49,8 %
Guyane	40,3 %	44,3 %	32,1 %	33,4 %	31,4 %	34,9 %
La Réunion	45,0 %	47,7 %	47,1 %	44,0 %	44,6 %	43,0 %
DOM	/	52,1 %	52,0 %	47,1 %	45,3 %	45,8 %

Source : ministère de l'outre-mer

¹ Entre juillet 2001 et juillet 2002, le taux de chômage a diminué de - 0,7 % en Guyane, - 2,7 % en Martinique, - 3,1 % en Guadeloupe et - 5,2 % à la Réunion.

b) Un traitement social du chômage à bout de souffle

Au-delà des handicaps structurels -étroitesse des marchés locaux, coût élevé du travail, faiblesse des qualifications-, l'emploi outre-mer reste très largement conditionné par les évolutions démographiques. En effet, les fortes créations d'emplois ne sont pas suffisantes pour absorber le dynamisme démographique.

Surtout, l'état du marché du travail vient confirmer le sombre pressentiment exprimé par votre commission l'an dernier.

Le traitement social du chômage ne peut constituer indéfiniment et à lui seul un instrument de régulation conjoncturel.

Les craintes qui s'expriment aujourd'hui dans les DOM avec les sorties du dispositif d'emplois-jeunes dès novembre 2002 annoncent une aggravation de la situation de l'emploi, même si le Gouvernement actuel a décidé de mettre en oeuvre des dispositifs de soutien à l'emploi. Ainsi, 3.500 sorties sont prévues pour fin 2002 et ce mouvement se poursuivra jusqu'en 2007. Il faudra donc compter avec le fardeau de ce dispositif pendant plusieurs années encore.

Le dispositif « nouveaux services – emplois jeunes » dans les DOM

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

S'agissant d'un dispositif tourné vers l'emploi des jeunes de moins de 26 ans, son développement dans les départements d'outre-mer est suivi avec une attention particulière. C'est pourquoi le financement en est assuré par le FEDOM¹ qui prend toutefois en charge uniquement les emplois-jeunes créés par les employeurs visés à l'article L. 332-4-18 du code du travail (les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de droit privé à but non lucratif et les organismes en charge d'une mission de service public).

Le financement des emplois-jeunes recrutés par les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur est assuré par ces ministères.

A la date du 31 décembre 2001, 11.431 emplois-jeunes ont été créés dont 3.575 dès la mise en place effective du programme au cours de l'année 1998, et 3.304 en 1999.

A ces emplois-jeunes, s'ajoutent ceux pris en charge par le ministère de l'éducation nationale (4.106 aides-éducateurs) ainsi que ceux financés par le ministère de l'intérieur (377 adjoints de sécurité), soit au total 15.914 emplois.

¹ Le décret n° 97-1255 du 29 décembre 1997 a permis au FEDOM d'assurer le financement des dépenses emplois-jeunes.

Leur répartition entre les différents départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon s'inscrit comme suit :

	Nombre de postes créés au 31/12/01			
	FEDOM	Education nationale	Intérieur	Total général
Guadeloupe	1.831	918	102	2.851
Guyane	728	399	62	1.189
Martinique	3.229	929	92	4.250
Réunion	5.619	1.860	121	7.600
St-Pierre -et-Miquelon	24			24
TOTAL	11.431	4.106	377	15.914

Ce dispositif a connu une montée en charge rapide dans les départements de la Martinique et de la Réunion. Dès la fin de l'année 1998, le nombre d'emplois-jeunes créés dans les départements d'outre-mer représentait près de 6% du nombre total de créations de postes (hors éducation nationale et intérieur) alors que la part de la population de moins de 25 ans outre-mer ne s'élève qu'à 3,62 % de la population nationale de cette tranche d'âge.

Le département de la Réunion a joué un rôle prépondérant en ce domaine puisqu'il regroupait en 1998, 63,46 % des emplois-jeunes créés outre-mer et se maintient à près de 50 % des effectifs sur la totalité de la période 1988-2001.

Les recrutements ont concerné des jeunes ayant des niveaux de qualification relativement élevés (39 % de l'effectif des emplois-jeunes recrutés à la Réunion sont d'un niveau IV, 40 % pour les moins de 26 ans et 31 % pour les plus de 26 ans à la Martinique).

La répartition par type d'employeurs pour les embauches effectuées (au 31 décembre 2001) démontre la part importante des associations : 60,14 %. Les collectivités locales et essentiellement les communes ont recruté 25,91 % de l'effectif total. Les établissements publics : 10,10 % et enfin les mutuelles, syndicats, comités d'entreprises et les personnes morales chargées de la gestion d'un service public représentent le solde, soit 3,85 %.

La part des collectivités locales est moins forte qu'en métropole où elle représente 32,14 % des emplois-jeunes créés.

Il faut cependant souligner que les conseils généraux et régionaux, essentiellement en Martinique et à la Réunion, ont cofinancé de manière importante les emplois créés par les associations et les communes, même s'ils ne sont pas employeurs directs.

Le type de tâches effectuées concerne principalement les secteurs :

- du domaine santé-solidarité qui regroupe 16,60 % des emplois créés ;
- de l'éducation et du sport avec 15,15 % et 13,35 % de l'effectif global ;
- puis ceux de l'environnement, de la culture ou encore du logement et de la vie du quartier avec respectivement 11,35 %, 10,34 % et 9,33 %.

La répartition entre ces différents secteurs d'activités est à peu près semblable à celle de la métropole où le secteur des actions éducatives reste un peu plus en retrait que dans les DOM, (9,53 % des emplois créés).

Cet inversement de tendance pose la question de la viabilité d'une économie fondée sur une double dépendance :

- une dépendance économique vis-à-vis des emplois aidés dont le nombre a augmenté de 10 % depuis 1995 ;

Nombre de bénéficiaires de contrats aidés financés par le FEDOM

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
57 500	66 500	64 000	62 000	66 000	67 500	70 000	72 000

Source : ministère de l'outre-mer

- une dépendance sectorielle vis-à-vis du secteur du tertiaire, et plus particulièrement du tourisme, soumis à d'importantes variations saisonnières.

Emploi salarié par secteur

	Industrie	Construction	Tertiaire
Guadeloupe	9,2 %	7,7 %	79,0 %
Martinique	11,1 %	6,9 %	73,1 %
Guyane	14,6 %	10,4 %	71,0 %
La Réunion	13,0 %	10,7 %	73,5 %
DOM	12,0 %	8,9 %	74,1 %

Source : ministère de l'outre-mer-chiffres de décembre 2001

Immanquablement, cette situation appelle la définition d'une stratégie économique de développement de long terme.

Tel est, comme on le verra, le défi principal de la politique de l'emploi dans les départements d'outre-mer.

Or, les perspectives de croissance s'assombrissent en métropole, entraînant du même coup les populations ultramarines les plus fragiles dans le cycle de l'exclusion.

2. Le développement continu de l'exclusion

a) Le poids toujours croissant du RMI

Le niveau des minima sociaux était déjà identique à celui de la métropole pour l'allocation adulte handicapé, le minimum vieillesse, le minimum invalidité, l'assurance veuvage, l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation d'insertion.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, le RMI est aligné sur celui de la métropole.

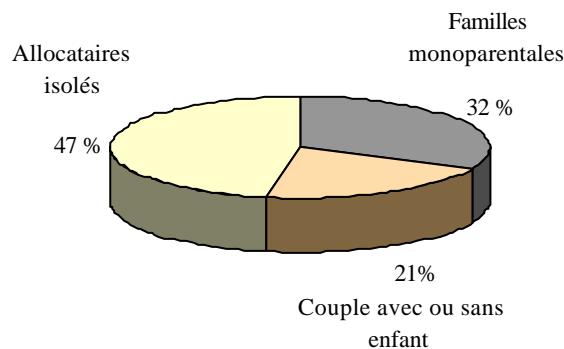
Mais le ralentissement de la décrue du chômage a eu pour conséquence une nouvelle augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI. Au 31 décembre 2001, ces derniers étaient au nombre de 134.987, soit une hausse de 2,5 % par rapport à l'année 2000, alors même que leur nombre diminuait d'autant en métropole.

Évolution du nombre de bénéficiaires du RMI en 2001

La Réunion	+ 0,1 %
Martinique	+ 4,4 %
Guyane	+ 12,7 %
Guadeloupe	+ 2,7 %
Métropole	- 2,5 %

Source : ministère de l'emploi

Répartition des bénéficiaires du RMI dans les DOM en 2001

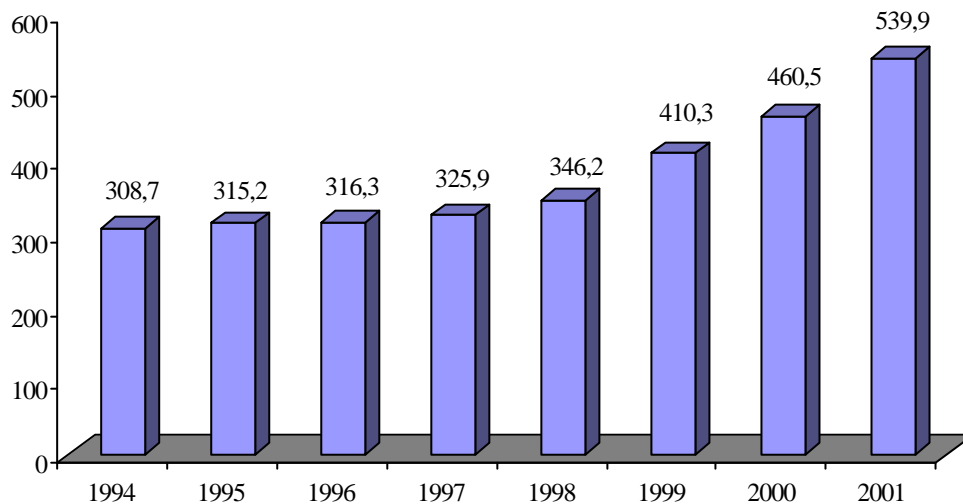


Les progrès de l'exclusion se confirment. Ainsi, 20 % de la population des DOM vivent du RMI, contre 5 % en métropole.

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

Les dépenses liées au RMI ont augmenté parallèlement à la progression des effectifs et à la réalisation du processus de convergence.

Évolution des dépenses d'allocation du RMI 1994-2001 (en millions d'euros)



b) Des conséquences sociales et sanitaires graves

Au-delà de l'impact budgétaire, les effets sociaux et sanitaires de l'exclusion sont dramatiques, particulièrement à la Réunion et en Guyane, comme a pu en témoigner la défenseuse des enfants, Claire Brisset, de retour de deux missions dans ces départements¹.

¹ La première mission effectuée à la Réunion par Mme Claire Brisset a fait l'objet d'un rapport remis au Président de la République en 2001. Le compte rendu de la seconde mission en Guyane est paru le 20 novembre 2002.

Les aspects sanitaires dans les départements d'outre-mer

Dans ses deux rapports annuels remis au Président de la République, Mme Claire Brisset, défenseure des enfants, apporte un témoignage éclairant sur les difficultés socio-sanitaires des départements de la Réunion et de la Guyane, où elle a effectué deux missions, respectivement en 2001 et 2002.

La Réunion (2001)

Département d'outre-mer le plus peuplé avec 750.000 habitants et au fort dynamisme démographique, la Réunion compte un nombre important de moins de 20 ans (35,5 %). Cette population jeune doit aussi faire face à des changements sociaux économiques rapides qui bouleversent les rapports sociaux traditionnels. Cette situation se traduit par une forte précarité :

- la moitié de la population est au chômage ;
- dans dix ans, l'île comptera 65.000 allocataires du RMI, sachant qu'aujourd'hui leur nombre est estimé à moins de 62.000 ;
- la monoparentalité et l'alcoolisme sont des facteurs aggravants ;
- les taux de criminalité et de récidive sont plus élevés qu'en métropole.

Or, les réponses sont limitées par l'insuffisance des équipements médico-sociaux et des travailleurs sociaux dans l'île. Les listes d'attente pour les placements en institution peuvent atteindre trois ou quatre ans, le nombre de places étant proportionnellement inférieur de moitié à celui de la métropole. Par ailleurs, le ministère de l'éducation nationale a décidé de fermer plusieurs classes d'intégration scolaire sans justification officielle. Mme Brisset souligne l'urgence à établir à la Réunion des maisons de l'adolescence ; mais celles-ci peinent à trouver un financement.

Dans ces conditions, la question de la délinquance et de la détention des mineurs reste préoccupante. La prison du Port, ouverte en 2000, comptait, lors de la visite de la défenseure, 33 jeunes détenus pour 24 places, la majorité d'entre eux étant des polytoxicomanes. Pour les mineurs, il n'existait ni centre d'éducation renforcée ni centre de placement immédiat mais un seul foyer pour recevoir des cas lourds.

Quant aux adultes incarcérés, plus de la moitié d'entre eux sont en prison pour des affaires de mœurs dont une majorité intrafamiliales. En 2000, 230 victimes mineures ont été dénombrées.

La Guyane (2002)

Ce département, au fort dynamisme démographique, compte la plus forte proportion de jeunes de moins de 20 ans (44 %). La situation sanitaire, scolaire et sociale y est très préoccupante.

La Guyane, pôle de développement au milieu d'une zone de pauvreté extrême, compte 40 % d'immigrants venus principalement de Haïti et du Surinam. Le coût social de cette immigration clandestine est important puisque les immigrants sont attirés par les bénéfices du système de protection sociale français ainsi que les opportunités de naturalisation.

La dégradation de la situation sanitaire se mesure notamment par l'ampleur de l'épidémie du Sida, des grossesses adolescentes, et par l'insuffisance des équipements sanitaires pour les nouveau-nés et les enfants handicapés. Le logement reste un défi majeur. Il existe à Cayenne des bidonvilles où s'entassent adultes et enfants au mépris des impératifs d'hygiène.

Premier employeur en Guyane, l'éducation nationale peine à remplir sa mission : 10 % des moins de 20 ans ne sont pas scolarisés, 40 % des adultes souffrent d'illettrisme.

Enfin, le marché du travail ne parvient pas à intégrer les chômeurs (20 % de la population), de telle sorte que 15 % des Guyanais vivent du revenu minimum d'insertion.

Au total, la défenseure des enfants est parvenue aux mêmes conclusions que la délégation de la mission d'information de la commission des Affaires sociales en juillet 1999.

c) La nécessaire révision des politiques d'insertion

A la suite de l'alignement du RMI sur celui de la métropole, la créance de proratisation est supprimée dans le projet de budget pour 2003.

La créance de proratisation du RMI

Dans le système existant jusqu'au 1^{er} janvier 2001, le barème du RMI applicable dans les DOM était égal à 80 % du montant fixé pour la métropole. C'est cette spécificité qui est donc supprimée par la loi d'orientation, au bénéfice d'un alignement, en deux ans, sur le niveau du RMI métropolitain et d'une compensation, pour les actions d'insertion et de logement, des pertes provoquées par la suppression de la créance de proratisation.

En compensation du taux inférieur du RMI dans les DOM, l'Etat participait au financement d'actions d'insertion et d'aide au logement au profit des bénéficiaires du RMI, en plus de celles de droit commun. Ces crédits, appelés créance de proratisation du RMI, représentaient la différence entre les allocations versées dans les DOM chaque année et le montant qu'elles auraient atteint si le barème métropolitain avait été appliqué.

Le montant de cette créance s'est élevé à 126,8 millions d'euros en 1999 et 133,95 millions d'euros en 2000. En 2001, il est réduit d'un tiers environ, à 99,4 millions d'euros, répartis entre la part insertion (23,64 millions d'euros) et la part logement (75,77 millions d'euros). Une compensation de 31,25 millions d'euros a été effectuée mais uniquement sur la part insertion.

Cette disparition devait faire l'objet d'une compensation qui n'a jamais été véritablement effective.

S'agissant de la part « insertion » de la créance, le réaligement du montant du RMI outre-mer sur celui de la métropole augmente mécaniquement la dépense du RMI et donc d'autant la part que le conseil général doit consacrer aux dotations des *Agences départementales d'insertion* (ADI).

Les Agences départementales d'insertion (ADI)

La loi du 25 juillet 1994 a créé les ADI afin d'améliorer les conditions de l'insertion des bénéficiaires du RMI. La loi d'orientation n° 98-617 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a transformé les ADI, antérieurement établissements publics nationaux, en établissements publics locaux à caractère administratif. L'ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000 et le décret d'application n° 2000-713 leur ont donné un statut départemental.

Cette évolution a pour effet d'alléger les procédures administratives, de supprimer les tutelles des ministères chargés de l'outre-mer et du budget et d'accroître le rôle des autorités locales : les présidents des conseils généraux qui deviennent présidents des agences et, en tant que commissaires du Gouvernement, peuvent demander de nouvelles délibérations.

Les quatre ADI disposent aujourd'hui de 428 emplois permanents et sont les employeurs uniques des bénéficiaires du RMI recrutés en contrats d'insertion par l'activité (CIA).

Le budget des ADI regroupe :

- une participation financière de l'Etat, comportant la contrepartie de l'allocation du RMI pour les bénéficiaires d'un CIA ;
- une participation financière du département qui correspond au moins à 20 % du montant des sommes versées par l'Etat au titre de l'allocation du RMI, déduction faite des 3,75 % consacrés à la couverture complémentaire de la sécurité sociale. Ces crédits ont représenté 72,12 millions d'euros en 2001 ;
- la participation du FEDOM au financement des CIA ;
- la contribution financière des utilisateurs auprès desquels l'agence place des personnes en CIA.

En maintenant la compensation de cette créance, l'Etat organisait donc au profit des ADI un effet d'aubaine les conduisant à bénéficier à la fois d'une augmentation de la dotation du département et d'une compensation supplémentaire qui n'a plus lieu d'être. A titre d'illustration, les fonds de roulement des ADI correspondent à quatre années de créance de proratisation (soit 120 millions d'euros)¹.

De fait, la future législation devra accorder une attention particulière à la politique d'insertion et à sa déclinaison locale.

¹ Les fonds de roulement des ADI se répartissent, entre les quatre départements, comme suit :
la Réunion : 68,7 millions d'euros
Guadeloupe : 21,3 millions d'euros
Martinique : 22,8 millions d'euros
Guyane : 6,95 millions d'euros

L'Etat a, sur ce point, un rôle à jouer par le biais d'une redéfinition voire d'une extension des critères d'utilisation de ces fonds en liaison avec les ADI. Il peut ainsi leur permettre d'élargir le panel d'outils d'accompagnement mobilisés en faveur des populations bénéficiaires du RMI, tels que la prévention et l'animation des jeunes en difficulté, la santé des plus démunis ou l'accompagnement des familles dans le cadre de la gestion du budget. Autant de pistes qui doivent être valorisées afin d'insérer durablement ces populations.

C'est pourquoi, votre commission a souhaité ici souligner les risques d'effets pervers d'une rigueur budgétaire excessive qui pourrait restreindre la portée d'une politique d'insertion qui se veut ambitieuse et globale.

B. LA RÉALLOCATION DES CRÉDITS DE L'EMPLOI VERS LES PUBLICS PRIORITAIRES

1. Des priorités centrées sur les jeunes et les exclus

a) Un réajustement des moyens de la politique de l'emploi

Les moyens budgétaires en faveur de l'emploi et de l'insertion s'élèveront en 2003 à 477 millions d'euros.

Ces crédits, qui sont inscrits au chapitre « *Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon* » sont en baisse de 5 % par rapport à la loi de finances 2002. Cependant, à périmètre constant, en ne tenant pas compte de la suppression de créance de proratisation et des transferts de crédits du chapitre 46-94 au chapitre 44-03, il apparaît que des crédits conservés à l'emploi dans les DOM ne sont en baisse que de 2,8 %.

LE FEDOM

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

La loi d'orientation du 13 décembre 2000 a conforté le FEDOM dans sa mission et a prévu de nouveaux dispositifs.

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

Le contrat d'accès à l'emploi (CAE)

Il est proposé aux demandeurs d'emploi de longue durée, aux bénéficiaires du RMI, aux travailleurs handicapés et aux jeunes en grande difficulté. L'employeur privé bénéficie, pour chaque recrutement en contrat à durée indéterminée ou déterminée d'au moins douze mois, d'une prime modulable en fonction de l'ancienneté du chômage de 152,45 à 304,90 euros par mois et de l'exonération des charges sociales patronales. Ce type de contrat est réservé au secteur privé.

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

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

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

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

Les primes à la création d'emplois

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

Le contrat de retour à l'emploi (CRE)

Ce dispositif a été mis en extinction. Les crédits inscrits pour 2003 ne serviront qu'à financer les contrats déjà existants.

Les emplois-jeunes

Ils s'adressent aux jeunes de moins de 26 ans. Les emplois créés doivent répondre à des besoins émergents ou non satisfaits en matière d'utilité sociale. Le financement des emplois créés par les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur sont financés par ceux-ci. 2.100 postes ont été prévus en 2001, financés à hauteur de 143,61 millions d'euros. 1.367 postes ont été créés et le coût sanitaire par bénéficiaire est de 14.947 euros. La loi de finances pour 2002 a doté ce dispositif de 145,433 millions d'euros pour 900 postes prévus.

Le projet initiative-jeunes (PIJ)

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

- soit, créent ou reprennent une entreprise ;

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

Le congé solidarité

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

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

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

Il est à noter que le FEDOM peut également participer au **financement de « mesures de restructuration »** par redéploiement des crédits. Par ailleurs, à partir de l'exercice 2002, le FEDOM a également été appelé à assurer la gestion des mesures en faveur de l'emploi ouvertes à Mayotte. A cet effet, les crédits destinés au financement des CES et des CEC, inscrits jusqu'alors sur le chapitre 46-94 du budget du ministère de l'outre-mer, ont été transférés sur le chapitre 44-03 avec la création d'un nouvel article (article 89).

De même, dans le cadre de l'ordonnance relative au droit du travail et de l'emploi à Mayotte, la mise en place de nouveaux dispositifs d'aide à l'emploi a été définie avec l'ouverture d'une enveloppe budgétaire globale spécifique, destinée à assurer le financement de près de 12.250 mesures.

Votre commission approuve la démarche du Gouvernement : il n'est, en effet, nul besoin d'afficher des crédits à la hausse s'ils ne font pas l'objet d'une consommation ultérieure.

En effet, en 2001, le niveau de consommation des crédits a été insatisfaisant compte tenu de la situation très dégradée de l'emploi. Ainsi, au 31 décembre 2001, les crédits du FEDOM ont été consommés à hauteur de 91 %, entraînant un report de 40 millions d'euros sur l'année 2002. Au 30 septembre 2002, le taux de consommation est de 51,8 %. Il était de 58,5 % au 30 septembre 2001.

Votre commission déplore la sous-consommation des crédits, qui ne peut en aucun cas être justifiée compte tenu de l'ampleur des besoins dans les départements d'outre-mer.

Pourtant, le réajustement des crédits de 5 % ne signifie pas une réduction des mesures en faveur de l'emploi. Au contraire, elles sont, au

moins, stables, ce qui témoigne d'une réallocation des crédits et de la volonté de mieux mobiliser les crédits non consommés. Cette stratégie procède du louable souci d'une utilisation optimale des dotations budgétaires.

Évolution des crédits du FEDOM

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution en %
CES	104,0	112,1	+ 7,7 %
CEC	53,3	59,4	+ 11,5 %
CIA	31,6	30,4	- 3,7 %
CAE	37,1	35,3	- 4,8 %
Primes à la création d'emploi	5,7	3	- 48,0 %
Créance	31,2	/	/
CRE	0,6	0,4	- 25,0 %
Etudes	0,1	0,1	=
Emplois-jeunes	145,4	150,6	+ 3,5 %
Projet initiative jeunes	36,2	20	- 4,5 %
Congé solidarité	15,2	14,1	- 6,5 %
Allocation de retour à l'activité	23,0	12,3	- 46,0 %
CES-CEC Mayotte	7,9	9,0	+ 14,3 %
Mesures en faveur de l'emploi à Mayotte	10,2	10,2	=
TOTAL	502,2	477,0	- 5,0 %

Source : ministère de l'outre-mer

Pour l'année 2002, un premier bilan de la consommation des mesures d'insertion met en évidence une utilisation nettement en retrait par rapport à celle attendue.

Pour 2003, le Gouvernement prévoit, d'une part, la création de 11 % de CAE supplémentaires en 2003, soit 5.000 contrats, malgré la baisse des crédits de 5 %. Il souhaite ainsi relancer un dispositif dont le nombre de contrats a été divisé par trois ces quatre dernières années.

Dans l'attente des effets bénéfiques des mesures visant à offrir de vrais emplois durables, les moyens consacrés aux emplois-jeunes seront, d'autre part, préservés en 2003 et s'élèveront à 150 millions d'euros.

Par ailleurs, le nombre de contrats emploi-solidarité et de contrats emploi-consolidé est maintenu pour éviter toute rupture brutale de la politique de l'emploi.

Quant aux mesures prévues par la loi d'orientation, elles seront réajustées à la baisse pour tenir compte des prévisions quelque peu irréalistes de la loi de finances 2002. Le réajustement des mesures est parallèle à la réduction des dotations budgétaires, qui passent de 74 millions d'euros à 46 millions d'euros.

Les mesures d'insertion issues de la loi d'orientation outre mer

	Projet initiative jeune	Congé solidarité	Allocation de retour à l'activité	Total
LFI 2002	10.000	3.000	10.000	23.000
PLF 2003	4.300	1.500	3.500	9.300

Parallèlement, la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise s'applique dans les départements d'outre-mer. L'absence des crédits correspondants dans le projet de budget s'explique par la volonté de leur appliquer le droit commun : les crédits ont donc été inscrits dans le projet de budget du ministère des affaires sociales.

Cette loi prévoit des exonérations de charges sociales pendant deux ans et un allègement de 50 % pour la troisième année en faveur des entreprises qui ont embauché à temps plein ou partiel des jeunes de 16 à 22 ans, payés au minimum du SMIC, dont le niveau de qualification est inférieur à un diplôme de fin de second cycle de l'enseignement général, technologique ou professionnel.

Enfin, les mesures pour l'emploi à Mayotte devraient augmenter de plus de 6 % afin d'aider cette collectivité dans son rattrapage économique et social.

Au total, le nombre de mesures pour l'emploi serait estimé à 80.545 pour l'année 2003.

Les mesures d'insertion prévues en 2002 et 2003

	CES	CEC	CIA	CAE	Primes	CRE	Emplois-jeunes	PLJ	Congé solidarité	ARA
LFI 2002	39.000	2.800	15.000	4.500	2.200	(nc)	900	10.000	3.000	10.000
PLF 2003	36.000	2.800	15.000	5.000	(nc)	(nc)	(nc)	4.300	1.500	3.500
2003/2002	- 7,6 %	=	=	=	(nc)	(nc)	(nc)	- 57 %	- 50 %	- 65 %

b) Le champ de la formation réinvesti : mobilité et insertion

Traditionnellement, la formation et l'insertion sont les parents pauvres de la politique de l'emploi en outre-mer.

Le Gouvernement opère une reconquête de ces champs, transformant les vœux pieux énoncés jusqu'à présent en projets concrets.

En effet, les dispositifs de formation et d'insertion fonctionnent mal dans les DOM. Ainsi, le nombre d'allocataires du RMI entrés dans une mesure pour l'emploi a encore baissé en 2001 de 2,5 %, les entrées les plus importantes ayant eu lieu, de surcroît, dans le secteur non marchand.

Entrées dans les principales mesures pour l'emploi des bénéficiaires du RMI

Mesures pour l'emploi	Nombre d'entrées en 2001	Évolution sur un an
Contrat emploi solidarité	7.076	+ 1,67 %
Contrat emploi consolidé	614	- 5,97 %
Contrat d'insertion par l'activité	10.962	+ 22,9 %
Contrat d'accès à l'emploi	1.325	- 14,13 %
Stage d'insertion et de formation à l'emploi	278	- 0,36 %
Emplois-jeunes	179	- 17,9 %
Stages d'accès à l'entreprise	95	+ 102,1 %
Formation professionnelle des adultes	9	- 35,75 %

Source : ministère de l'outre-mer

Trois mesures importantes sont annoncées dans le projet de budget 2003 :

- la **création du passeport-mobilité** : financé à hauteur de 17,5 millions d'euros, il concrétise le principe de continuité territoriale, en permettant à 16.500 jeunes d'obtenir la prise en charge des billets d'avions vers la métropole.

Le passeport mobilité

Mise en place depuis le 1^{er} septembre 2002, la mesure concerne les étudiants âgés de 18 à 26 ans qui souhaitent s'inscrire dans une filière inexistante ou saturée dans leur collectivité d'outre-mer d'origine.

Ce dispositif est également ouvert aux jeunes âgés de 18 à 30 ans qui peuvent bénéficier d'un voyage aller-retour par stage de formation professionnelle de plus de trois mois, ou par contrat à durée déterminée de plus de six mois ou à durée indéterminée nécessitant une mobilité. La mise en place du dispositif passe par la signature de conventions entre l'Etat et les opérateurs de la mobilité, ainsi qu'avec les collectivités territoriales d'outre-mer.

Les principales modalités du passeport sont les suivantes :

- volet « étudiants » - les étudiants de moins de 26 ans de nationalité française et originaires d'outre-mer s'inscrivant dans des établissements d'enseignement supérieur en métropole, se voient rembourser le billet d'avion vers la ville où siège l'université choisie (ou le montant résiduel non pris en charge par les autres collectivités) ;

- volet « promotion-insertion professionnelle » - l'aide de l'Etat (complétant notamment celles mise en œuvre par les collectivités) permet la gratuité du transfert aérien vers la métropole, ou vers une autre collectivité outre-mer, et dont le projet professionnel de formation (d'une durée minimale de trois mois) ou d'insertion (sous forme d'un CDD supérieur à six mois ou d'un CDI) se réalise en mobilité.

Votre commission approuve ce projet. En effet, la saturation éventuelle des filières de formation dans les départements d'outre-mer ne doit pas priver les jeunes ultramarins des bénéfices d'une formation en métropole, voire dans les autres Etats de l'Union européenne. Rappelons, à titre d'illustration, que le trajet Paris-Saint-Denis de la Réunion est trois fois plus onéreux que le trajet Paris-Los Angeles. En outre, ce passeport n'a nullement vocation à vider les départements d'outre-mer de leur jeunesse puisque ses bénéficiaires s'engagent à revenir occuper un emploi dans leur département d'origine.

- **l'augmentation sensible des effectifs de volontaires du service militaire adapté (SMA)**. Ce service permet aux jeunes ultramarins volontaires de recevoir une formation professionnelle dans un cadre militaire au sein des formations du service militaires adapté.

Le service militaire adapté

Le SMA est une des formes de service militaire adaptée au contexte des DOM-TOM. Les missions du SMA consistent à dispenser aux appelés une formation militaire, laïque et morale, mais aussi à les préparer à l'insertion dans la vie active en leur assurant une formation professionnelle.

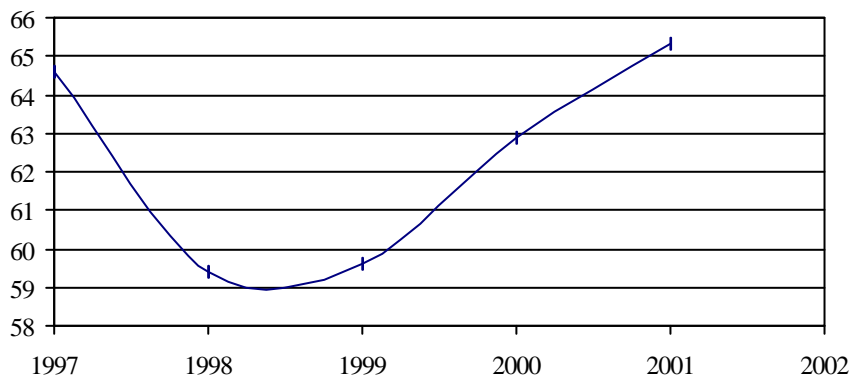
Enfin, il doit les faire participer à la mise en valeur des collectivités d'outre-mer ainsi qu'à l'exécution des plans de défense, de secours et d'aide au service public. Aux crédits nationaux consacrés au financement du SMA s'ajoute une contribution du fonds social européen, destinée à la formation professionnelle.

La loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national a prévu la fin de l'appel obligatoire sous les drapeaux pour les jeunes nés à partir de 1979. Cette réforme touche aussi le SMA qui fera désormais appel au volontariat. La réforme a débuté progressivement à partir de 1999.

Depuis sa création, le SMA a participé à la formation d'environ 100.000 jeunes ultramarins dans une trentaine de filières de formations différentes.

De plus, le nombre de jeunes insérés à l'issue du SMA a crû régulièrement depuis 1998 dans l'ensemble des DOM-TOM.

Nombre de jeunes insérés à l'issue d'un SMA parmi les appelés (en %)



Ainsi, plus de 70 % des jeunes qui passent par le SMA trouvent un emploi à l'issue de leur formation.

Bilan du SMA en 2001

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	la Réunion	TOTAL
Effectifs de recrues formées	292	227	145	501	1.165
Emploi à l'issue du service	140	89	100	228	557
Poursuite de formation	39	55	8	97	199
Total inséré	179	144	108	325	756
% inséré	61,3 %	63,44 %	74,48 %	64,87 %	64,89 %

Prenant acte du succès de ce dispositif, le Gouvernement prévoit de multiplier par 6 les effectifs du SMA qui passeront de 500 à 3.000 en 2003.

Les crédits affectés correspondants représentent près de 18 millions d'euros, soit une hausse de 13,18 % par rapport aux crédits votés en 2002.

Enfin, il s'est engagé à achever la professionnalisation du SMA, qui, de fait, assumera exclusivement sa mission de formation et d'insertion au profit de volontaires.

Pour ce faire, de nouvelles orientations ont été retenues :

- diversification et rentabilisation des installations de formation professionnelle ;
- féminisation des filières de formation ;
- mise en place de partenariats avec les organismes socio-éducatifs afin d'établir des parcours de formation professionnelle et d'insertion complets et cohérents permettant aux stagiaires une meilleure insertion dans la vie active.

- le développement de l'insertion en métropole par la réactivation de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer.

L'Agence Nationale pour l'insertion et la promotion des Travailleurs d'outre-mer

En application de l'article de l'arrêté du 16 janvier 2001 portant modification des statuts de la société d'Etat, dite Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT), l'agence a pour objet, en dehors de tout but lucratif, de veiller à l'insertion professionnelle et sociale des travailleurs d'outre-mer, notamment de ceux séjournant en métropole ou souhaitant s'y établir.

Elle est amenée à intervenir dans le fonctionnement du nouveau projet initiative-jeune (PIJ), créé par l'article 11 de la loi d'orientation outre-mer.

L'aide du PIJ-formation en mobilité est constituée d'une aide financière mensuelle de 305 euros maximum ou 152,5 euros maximum pour la mobilité au sein de l'archipel de la Guadeloupe, versée pour la durée de la formation dans la limite de 24 mois. Elle est complétée par une aide à l'installation destinée à couvrir les premiers frais liés à la formation d'un montant maximum de 762 euros versés sur le lieu de la formation en un ou deux versements. L'Agence est également chargée du versement de l'aide à l'installation pour les frais liés à la formation pour les bénéficiaires du PIJ-mobilité. Par ailleurs, lorsque la mobilité a lieu vers un pays étranger, elle sera responsable du versement de l'aide mensuelle selon les modalités appropriées au pays considéré.

Ces nouvelles missions rendent nécessaire le renforcement des moyens de l'ANT inscrits à l'article 20 du chapitre 46-94 : après plusieurs années de stabilité, ils ont enregistré en 2002 une forte hausse de 2,13 millions d'euros (+ 32 %), qui correspondent à la prise en charge des frais de transport de 7.000 stagiaires.

Mis à part le nouveau dispositif, l'action de l'ANT recouvre principalement deux dispositifs :

- des commandes de formation à l'AFPA : 1.580 places de stages en métropole sont ouvertes depuis 1998 en faveur des personnes originaires des DOM, avec des résultats décevants, ce qui explique qu'une concertation soit engagée depuis 1999 entre les deux ministères concernés, l'ANT et l'AFPA, afin de remplir effectivement ces places ;

- et un système de la formation individualisée, qui permet à des jeunes de faibles niveaux de qualification de suivre, dans le cadre du crédit de formation individualisée, une formation en métropole.

Les autres outils et les contrats de travail en alternance, les programmes régionaux de formation professionnelle, les programmes européens, ainsi que la mobilité des sportifs.

Selon les chiffres fournis par l'ANT, la mobilité professionnelle dans les DOM aurait augmenté de 29,77 % entre 1997 et 2001, en tenant compte des 43 mobilités obtenues dans les TOM.

Les nouvelles missions de l'ANT rendent nécessaire le renforcement de ses moyens. Après plusieurs années de stabilité, ses crédits ont enregistré, en 2002, une forte hausse de 2,13 millions d'euros (+ 32 %), qui correspondent à la prise en charge des frais de transport de 7.000 stagiaires. Cette dotation devrait être reconduite, en 2003, à hauteur de 8,79 millions d'euros.

Ressources de l'ANT

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Part dans le budget en 2002
Etat	7,6	6,6	6,7	6,7	8,8	7,0	38,5 %
Collectivités locales	6,0	6,0	5,7	5,9	6,0	6,0	26,4 %
FSE	3,8	4,5	5,4	5,6	5,5	5,5	24,4 %
Prestations et produits divers	2,1	1,6	1,8	2,4	2,2	2,4	10,5 %
TOTAL	19,6	19,2	19,8	20,7	22,7	22,8	100

Source : ministère de l'outre-mer

2. Un soutien en germe au secteur marchand

a) La place toujours prépondérante des crédits en faveur de l'emploi non marchand

Lors de l'examen des précédents budgets, votre commission avait déjà dénoncé la place prépondérante des crédits affectés aux emplois non marchands dans les départements d'outre-mer.

L'analyse du présent budget n'opère pas, en apparence, de rupture majeure. Au contraire, la part des crédits affectés aux emplois non marchands occupe une place croissante dans les crédits du FEDOM, pour atteindre 65 %.

Part des emplois marchands et non marchands dans les crédits du FEDOM

	2002	2003
Emplois marchands	38,3 %	35,7 %
Emplois non marchands	61,7 %	64,3 %

Mais ces statistiques ne doivent pas faire illusion sur les priorités budgétaires précédemment énoncées, qui ne peuvent, à l'évidence, pas se concrétiser trop brutalement au risque de fragiliser la politique de l'emploi dans un contexte particulièrement difficile.

L'impératif de paix sociale commandait la prudence dans la définition des priorités dans des départements où la cohésion sociale est particulièrement précaire.

Ainsi, s'agissant des emplois-jeunes, les jeunes en fin de contrat -au nombre de 3.000 fin 2002 et de 4.000 en 2003- ne seront pas abandonnés à leur sort : des cellules de reclassement seront mises en place afin de favoriser leur réinsertion dans les circuits productifs.

b) Une politique de l'offre à confirmer dans le projet de loi-programme

Les principales mesures tendant à la relance d'une politique de l'offre figureront dans la future loi-programme sur quinze ans et ne peuvent, à l'évidence, être inscrites dans le présent budget.

La loi-programme, discutée par le Parlement au premier semestre 2003, a pour objectif de rendre possible une économie, stimulée par l'offre.

A cette fin, elle serait structurée autour de trois axes :

- **la continuité territoriale des collectivités d'outre-mer avec la métropole** : elle suppose un dispositif d'abaissement du coût des billets d'avion, du transport maritime et du fret à l'exportation ;

- **le développement d'une économie productive** : la création d'emplois dans le secteur productif doit être encouragée par une extension des allègements de charges sociales :

○ l'effet de seuil créé par la loi d'orientation serait supprimé grâce à l'exonération des charges sociales pour les dix premiers salariés de chaque PME ;

○ l'exonération des cotisations patronales serait complètement étendue au secteur du bâtiment et des travaux publics.

En outre, le revenu minimum d'activité (RMA) favoriserait l'embauche des Rmistes par les entreprises qui bénéficieraient du reversement de RMI en cas d'embauche sur un contrat à temps complet d'un an minimum, assortie d'une formation obligatoire.

- **des mesures en faveur de l'investissement** : est ainsi prévue la définition d'un nouveau système de défiscalisation applicable dans toutes les collectivités d'outre-mer pour rétablir la confiance.

d'une part, toutes les activités économiques seraient éligibles à la défiscalisation, à l'exception de celles exclues par le législateur pour risque d'abus ou non-conformité avec la réglementation communautaire.

la réduction d'impôt concernerait également l'épargne des particuliers, orientée vers des structures de financement intermédiaires, pour favoriser le développement des PME. Enfin, le taux d'aide fiscale serait majoré pour les acteurs en difficulté ou prioritaires, comme le soutien des activités d'exportation.

Votre commission se félicite de ces orientations dont la plupart reprennent les propositions antérieurement émises par elle.

II. LA POLITIQUE DE LOGEMENT CONNAÎT UNE DYNAMIQUE NOUVELLE NÉCESSITÉ PAR L'AMPLEUR DES BESOINS.

A. UNE SITUATION TOUJOURS TRÈS PRÉOCCUPANTE

1. Un parc de logements sinistré

a) Un contexte contraignant

La politique du logement doit s'accommoder de contraintes spécifiques où dominent :

- des besoins importants liés au rattrapage des retards actuels et à une croissance démographique très forte, quatre fois supérieure à celle de la métropole, de telle sorte que, chaque année, 15.000 logements sociaux neufs sont nécessaires ;

- une situation financière tendue dans les collectivités locales ;

- un revenu moyen peu élevé reflétant une forte proportion de bas salaires et un taux de chômage élevé de 26 % en moyenne ;

- des disponibilités foncières limitées liées à l'environnement naturel et au sous-équipement des villes et des quartiers. A cet égard, le nombre de personnes par logement se réduit à un rythme très lent, de 3,9 à 3,1 personnes entre 1992 et 2000 (contre 2,4 personnes en moyenne en métropole) ;

Évolution du nombre de personnes par logement

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM	Métropole
1982	3,84	3,85	3,47	4,30	3,98	ND
1990	3,41	3,34	3,39	3,76	3,56	2,57
1999	2,89	2,88	3,34	3,25	3,10	2,40

Source : ministère de l'outre-mer

b) Les défis majeurs de la précarité et de l'insalubrité

Votre commission est contrainte, une nouvelle fois, de constater que la situation du logement demeure toujours aussi préoccupante dans les DOM.

Le logement outre-mer se caractérise, en effet, à la fois par l'insuffisance du nombre de logements et la persistance d'un habitat insalubre.

Le phénomène des bidonvilles est encore une réalité en France.

Éléments statistiques d'appréciation de la situation du logement dans les DOM

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	la Réunion	Mayotte	TOTAL
Population 1999	421.632	381.467	157.274	705.072	131.320	1796.765
Croissance 99/90	8,95 %	6,09 %	37,24 %	18,18 %	38,82	15,74 %
Nombre de résidences principales	144.818	130.844	46.173	215.044	28.388	565.267
Nombre de Rmistés⁽¹⁾	29.146	28.977	9.273	63.667	⁽²⁾	131.063
Logements insalubres⁽³⁾	14.000	9.000	10.000	21.000	15.000 ⁽⁴⁾	69.000
Besoin logements neufs/sociaux/an	3.000	2.930	1.800	5.000	1.800	14.530

⁽¹⁾ Nombre de foyers en juin 2000.

⁽²⁾ Pas de RMI à Mayotte.

⁽³⁾ Estimations réalisées par les DDE en 1998 pour la Martinique, la Guyane et Mayotte, en 2000 par la DDE de Guadeloupe et 2000 par l'agence de l'urbanisme de la Réunion.

⁽⁴⁾ La quasi-totalité du parc traditionnel peut être considérée comme insalubre, soit environ 15.000 logements.

S'agissant de l'insalubrité de l'habitat outre-mer, votre commission n'a eu de cesse de déplorer l'état critique de nombreux logements dont certains en Guyane ou à Mayotte s'apparentent davantage à des bidonvilles. Il en résulte des conséquences dramatiques en matière sanitaire et sociale. On estime à 25 % du parc total les logements précaires ou dépourvus d'éléments de confort (environ 120.000 logements sur 450.000) et à 15 % le nombre de logements insalubres (69.000).

S'agissant de l'insuffisance du nombre de logements, le Gouvernement estime les besoins en logements sociaux neufs à 14.530. Il se donne les moyens de répondre rapidement à ces besoins par une réelle mobilisation des moyens budgétaires.

2. Un système de financement en bout de course

Les mécanismes de financement public du logement social dans les départements d'outre mer sont différents de ceux en vigueur en métropole.

a) *Les résultats mitigés de la politique de l'offre*

Pour répondre à l'ampleur et à la diversité des besoins, l'Etat a longtemps privilégié la politique de l'offre, c'est-à-dire les aides à la pierre, regroupées sur une *ligne budgétaire unique* (LBU) du ministère de l'outre-mer.

La LBU finance trois types d'opérations :

- la construction et la réhabilitation de logements sociaux :
- le soutien à l'accession à la propriété
- la résorption de l'habitat insalubre

Les différentes formes d'intervention de l'Etat en matière de logement outre-mer

L'action de l'Etat en matière de logement prend différentes formes dans les départements d'outre-mer :

- l'aide à la construction de logements neufs :

l'accession très sociale est une aide constituée par une subvention maximale de 50 % de l'investissement

l'accession sociale avec le prêt à taux zéro à quotité de 40 % du coût du logement ;

l'accession intermédiaire avec prêt à taux zéro à quotité de 25 %

- l'aide à l'amélioration de l'habitat : elle prend la forme d'une réhabilitation du parc locatif social, d'une amélioration de logements de propriétaires occupants et une amélioration des logements locatifs de propriétaires bailleurs ;

- l'aide à la résorption de l'habitat insalubre : dès lors qu'un arrêté d'insalubrité de périmètre est pris par le préfet à l'initiative d'une collectivité locale, un opérateur de logements sociaux ou une société d'économie mixte a la possibilité de mettre en œuvre une opération de résorption de l'habitat insalubre et de bénéficier d'une subvention de 80 % sur l'assiette du déficit d'opération. Les besoins en matière de résorption de l'habitat insalubre sont encore très importants ;

- la régularisation de la situation des 7500 ménages habitant dans la zone des 50 pas géométriques : l'article 3 de la loi du 30 décembre 1996 relative à la zone des 50 pas géométriques dans les départements d'outre mer prévoit l'octroi d'une aide exceptionnelle de l'Etat en faveur de certains occupants de terrains situés dans la zone des 50 pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique. Cette aide exceptionnelle a bénéficié de 1,52 million d'euros en crédits de paiement en 2002.

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

Nombre de constructions et de réhabilitations de logements dans les DOM et à Mayotte

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ⁽¹⁾
Guadeloupe	2.671	2.898	2.765	2.406	3.037	4.020	4.737	3.529	3.650
Martinique	2.140	2.344	2.082	2.346	2.688	2.259	2.615	3.058	3.240
Guyane	865	815	875	1.119	1.170	1.091	841	838	1.714
La Réunion	5.229	4.532	4670	4.065	3.850	5.441	4.109	3.570	6.080
Mayotte	1.006	993	908	1.020	1.064	1.843	1.395	622	1.606
TOTAL	11.911	11.582	11.300	10.956	11.809	14.654	13.697	11.617	14.575

⁽¹⁾ Prévisions

Source : ministère de l'outre-mer

b) Le coût croissant de la politique de la demande

La politique de la demande dans les départements d'outre-mer a pris la forme d'une solvabilisation de la population par des aides à la personne de plus en plus importantes. Celles-ci sont versées exclusivement sous forme d'allocations logement à caractère social (ALS) et d'allocations logement à caractère familial (ALF).

Les allocations logement dans les départements d'outre-mer

Le mode de calcul de l'aide au logement est, dans son principe, identique à celui qui s'applique en métropole. Néanmoins, quelques différences subsistent :

en secteur locatif :

- les loyers plafonds différaient, avant le 1^{er} juillet 2001 selon l'année de la construction de l'immeuble : quatre niveaux coexistaient jusqu'au 30 juin 1999 ;

- le forfait de charges est plus faible dans les départements d'outre mer, l'écart prend en compte, notamment, l'absence de charges liées au chauffage ;

- le nombre d'enfants ou personnes à charge est plafonné à 6.

en secteur accession : contrairement à la métropole, en cas d'accession en logement évolutif social (LES), il est tenu compte des revenus réels des ménages pour le calcul de l'allocation logement et non des revenus minima instaurés depuis 1992.

Cette modalité permet de favoriser cette forme spécifique d'accès à la propriété sociale. Comme en métropole, l'octroi de l'ALS sous seule condition de ressources a provoqué dans les départements d'outre-mer une forte progression des effectifs et de la masse d'aides distribuées.

La croissance annuelle moyenne des affectifs a atteint près de 12 % entre 1994 et 1998 et celles des prestations a dépassé 16 %. Les prestations relevant de l'ALF ont connu également une progression très rapide, notamment en ce qui concerne les prestations annuelles servies.

Le nombre de bénéficiaires des aides au logement a augmenté de manière très rapide, pour atteindre près de 150.000 personnes au 31 décembre 2001, ce qui ne manque pas de poser la question de la soutenabilité de cet effort financier.

La modification du barème des aides, intervenue au 1^{er} juillet 2001 en application de la loi d'orientation pour l'outre-mer, en unifiant les règles en vigueur dans le sens le plus favorable aux bénéficiaires, en a augmenté le coût de façon substantielle¹.

Depuis 1997, les crédits consacrés à l'aide au logement ont, en effet, augmenté de plus de 80 % pour dépasser plus de 350 millions d'euros. Dans le même temps, la LBU augmentait à un rythme inférieur, soit 72 % depuis 1997 ne dépassant jamais les 300 millions d'euros.

La politique de la demande a donc pris le pas sur la politique de l'offre.

L'aide au logement dans les DOM

	1997	1998	1999	2000	2001	Évolution 1997/01
Nombre d'allocataires	114 891	124 721	131 866	141 923	149 797	+ 30,3 %
Montant des allocations <i>(en millions d'euros)</i>	194,8	254,5	284,5	311,9	351,6	+ 80,4 %

Source : ministère de l'outre-mer

¹ Ce nouveau barème fait l'objet d'une revalorisation (par rapport aux valeurs applicables en 2000) de +1,2 % pour les loyers, de +1,6 % pour le montant de base du forfait charges et de + 5 % pour la majoration par personne supplémentaire.

B. L’AFFIRMATION D’UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT OUTRE-MER

1. Un effort budgétaire sensible

Le logement constitue le deuxième poste de dépenses du budget.

Le projet de loi de finances pour 2003 arrête à 287,35 millions d’euros le montant des autorisations de programme et à 173 millions d’euros celui des crédits de paiement.

Alors que le montant des autorisations de programme est maintenu, les crédits de paiement sont augmentés de 7,5 % par rapport à 2002.

Évolution de la LBU

(en millions d’euros)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003	Évolution 2003/02
Autorisations de programme	167,0	167,0	167,6	205,8	287,5	287,5	=
Crédits de paiement	175,3	167,0	167,0	205,8	161,0	173	+ 7,5 %

Source : ministère de l’outre-mer

Ces crédits seront abondés par les reports non utilisés des crédits de paiement de 2002, à hauteur de 39 millions d’euros. En effet, au 31 décembre 2001, seulement 72 % des crédits de la ligne budgétaire unique, votée en 2001, avaient été consommés.

Votre commission ne peut que se féliciter de la détermination du Gouvernement à mettre fin à la sous-consommation des crédits du logement, incompréhensible au regard des besoins répertoriés dans les départements d’outre-mer.

L’année 2002 a, en outre, été marquée par l’achèvement du processus d’alignement du RMI des départements d’outre mer sur celui de la métropole. Cet alignement n’est pas sans conséquence pour la politique du logement car il se traduit par la diminution puis la suppression des crédits de la créance de proratisation du RMI. Il reste que, contrairement à l’an passé, les crédits de la LBU sont en augmentation.

2. Une nouvelle stratégie en faveur du logement outre-mer

a) Le renforcement du dispositif de logements sociaux

Le coût du foncier équipé constitue un frein majeur à un accroissement de la construction de logements dans les DOM.

Le renforcement des actions en faveur des logements sociaux comprend deux volets :

- *le volet quantitatif* a pour objet, d'une part, de maintenir des taux préférentiels de TVA pour les opérations de logements locatifs sociaux et de favoriser l'intervention de l'ANAH en faveur des propriétaires bailleurs. D'autre part, il vise à augmenter l'offre en terrains viabilisés.

Ce budget permettra de financer environ 15.000 logements, dont 10.000 en construction neuve et 5.000 en amélioration.

- *le volet qualitatif* comprend :

- la poursuite de la résorption de l'habitat insalubre : les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003, à ce titre, s'élèvent à 30 millions d'euros, soit une progression de 10 % de la dotation par rapport à l'an dernier ;

- la limitation du coût du foncier par la généralisation des *fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain* (FRAFU). En effet, pour améliorer la production de logements sociaux, la Réunion avait créé un FRAFU en 1994. L'extension de ce FRAFU dans les départements français des Amériques a été expérimentée en Martinique en 1999. Le récent décret du 29 avril 2002 permet désormais la mise en place d'un FRAFU dans chaque DOM et 80,8 millions d'euros sont réservés par l'Etat à cet effet dans le cadre des contrats de plan 2000-2006 ;

- la reconduction du dispositif d'aide au logement évolutif social mis en place en 1997 et qui arrivait à échéance en 2002.

Par là-même, le Gouvernement apporte une réponse concrète aux difficultés rencontrées par les constructeurs de logements sociaux dans les DOM. Votre commission s'en félicite.

b) Les pistes d'action prévues dans le projet de loi-programme

Ce volet logement du projet de budget paraîtrait néanmoins inachevé s'il ne s'accompagnait d'un nouvel effort à l'occasion du projet de loi-programme.

Les pistes d'action prévues dans le projet de loi-programme sont au nombre de quatre :

- **la relance du logement locatif intermédiaire** garant d'une plus grande mixité sociale et d'une meilleure fluidité du parcours résidentiel. A cette fin, des mesures de financement du logement locatif intermédiaire s'appuieront largement sur un mécanisme de défiscalisation rénové des investissements outre-mer ;

- **la réhabilitation du patrimoine** grâce à des conditions de financement plus favorables et un allègement des charges des propriétaires bailleurs. Une attention particulière sera portée à la mise aux normes des habitations face aux risques naturels et à la revitalisation des centres villes ;

- **l'encouragement de l'accession à la propriété**. Il s'appuiera sur le savoir-faire des organismes de logements sociaux, en s'inspirant notamment de l'expérience du logement en accession différée, et plus largement de la vente de logements locatifs ;

- **la modernisation de l'aide à la personne** pour alléger les charges des familles les plus démunies, par une égalité de traitement avec les loyers plafonds de l'allocation de logement applicables en métropole.

Pour votre commission des Affaires sociales, ces orientations vont dans le bon sens. Elles constitueront une étape indispensable pour la rénovation du parc de logements dans les départements d'outre-mer.

*

* *

En conclusion, votre commission observe que le projet de budget de l'outre-mer pour 2003 pose les bases du projet de loi-programme, appelé à entrer en vigueur à l'automne 2004.

Dans cette perspective, le Gouvernement cherche à rompre avec la pratique systématique de sous-consommation des crédits, tout en réallouant, de manière plus optimale, les dotations budgétaires.

C'est pourquoi, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'outre-mer pour 2001, s'agissant des aspects sociaux.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mardi 22 octobre 2002, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, sur le projet de budget de son ministère pour 2003.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a rappelé que le budget de l'outre-mer pour 2003 s'élevait à 1,084 milliard d'euros, en augmentation de 0,56 % par rapport à 2002. Elle a précisé qu'à périmètre constant, l'augmentation réelle était de 1,5 % du fait des transferts de crédits vers le ministère de l'intérieur, à hauteur de 10,5 millions d'euros dans le cadre d'une expérimentation de la gestion des crédits de la préfecture de la Martinique. Elle a souligné que le projet de budget était une première étape dans l'attente du vote d'une loi-programme sur quinze ans, actuellement en préparation. Cette loi-programme ne recevra sa traduction budgétaire que dans le budget pour 2004, de sorte que le présent budget peut être considéré comme un budget de transition.

Mme Brigitte Girardin a mis l'accent sur les trois axes de son projet de budget :

- premièrement, celui-ci opère une réorientation des crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) vers la création de vrais emplois durables, c'est-à-dire par un retour à l'esprit de la loi Perben ;

- deuxièmement, le projet de budget concrétise le principe de continuité territoriale au travers de la mise en place d'un passeport-mobilité au profit de 11.000 étudiants et 5.000 jeunes en formation. Ce passeport aura pour objet de faciliter la formation des jeunes dans le cadre de leur formation par une prise en charge intégrale de leurs billets d'avion vers la métropole ou d'autres collectivités territoriales ;

- troisièmement, le projet de budget apporte des moyens supplémentaires pour le développement économique et social des collectivités

nécessitant un effort particulier de rattrapage. A cet effet, deux conventions de développement pour Mayotte et Wallis et Futuna seront préparées.

Mme Brigitte Girardin a souhaité insister sur les deux priorités budgétaires du ministère qui regroupent près des trois quarts des moyens du budget : l'emploi, l'insertion et la formation d'une part, le logement d'autre part.

S'agissant de la première priorité, elle a déclaré vouloir rétablir la vocation première du FEDOM en favorisant la création d'emplois durables dans les entreprises par le biais des contrats d'accès à l'emploi (CAE), dont le nombre avait été divisé par trois entre 1996 et 2002. Elle a indiqué avoir constaté, dès son arrivée au ministère, que le nombre des mesures affichées pour les CAE n'était pas en passe d'être réalisé et avoir voulu en conséquence inverser la tendance, en mai dernier, en demandant au comité restreint du FEDOM de mobiliser pleinement le dispositif CAE et de faire en sorte que l'objectif soit atteint. Pour 2003, elle a affirmé accentuer cette tendance par une augmentation de plus de 11 % des contrats, soit 5.000 mesures. Elle a précisé que cette première orientation des crédits du FEDOM se faisait sans rupture, puisque les crédits consacrés aux contrats emploi-solidarité (CES) et aux contrats emploi-consolidé (CEC) étaient augmentés. Au total, entre 2002 et 2003, le nombre de mesures pour l'emploi passerait de 74.825 à 80.545.

Elle a estimé à cet égard qu'elle héritait d'une situation difficile (il y a environ 10.000 emplois-jeunes outre-mer) et que la situation de l'emploi restait encore très tendue. C'était la raison pour laquelle une part importante des moyens du FEDOM restait encore consacrée aux emplois aidés afin d'assurer une transition harmonieuse avec le futur dispositif de la loi-programme.

Concernant plus particulièrement les emplois-jeunes, Mme Brigitte Girardin a tenu à rappeler que tous les contrats iraient à leur terme. Dans l'attente des effets bénéfiques des mesures visant à offrir de vrais emplois durables, elle a déclaré qu'elle avait veillé à ce que les moyens consacrés aux emplois-jeunes soient préservés en 2003 et qu'une solution de reclassement soit trouvée pour chacun. Elle a précisé que les crédits consacrés aux emplois-jeunes s'élevaient à 150 millions d'euros (soit près de 15 % de son budget), complétés par un dispositif d'accompagnement des jeunes en fin de contrat.

Quant aux mesures prévues par la loi d'orientation du gouvernement précédent, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a souligné qu'elles étaient loin d'avoir eu les résultats escomptés. Elle a observé que son prédécesseur avait affiché, de façon peu réaliste, 23.000 mesures, dont 10.000 bénéficiaires du projet initiative-jeune (PIJ), 3.000 jeunes recrutés au titre du congé solidarité et 10.000 allocataires du retour à l'activité. Or, les résultats montraient qu'un tiers, seulement, de ces mesures devrait se réaliser (7.550).

Aussi, pour tirer les conséquences de l'expérience de cette année, elle a annoncé que les prévisions pour 2003 avaient été fixées avec pragmatisme et réalisme. Dans cet esprit, les mesures de la loi d'orientation avaient été réajustées à hauteur de 9.300 et que plus de 46 millions d'euros seraient consacrés à leur mise en œuvre, soit, par rapport à ce qui allait être réalisé en 2002, une augmentation de 23 %. Elle a jugé que cette approche lui paraissait raisonnable dans l'attente de la mise en œuvre de la loi-programme.

Elle a assuré que les moyens concernant la formation seraient renforcés afin de faciliter les débouchés vers l'insertion professionnelle.

Elle a annoncé que, sur le plan de la formation initiale, les dotations allouées pour l'allocation des bourses en faveur des étudiants des territoires d'outre-mer, de Nouvelle-Calédonie et de Mayotte, seraient doublées en 2003. Quant à la formation professionnelle, 7,7 millions d'euros seraient destinés au financement du programme « cadre-avenir » en Nouvelle-Calédonie et à la formation des cadres à Wallis et Futuna.

Mme Brigitte Girardin a ajouté que le service militaire adapté (SMA), qui a pour principale mission d'insérer dans la vie active les jeunes d'outre-mer par une formation professionnelle adaptée et spécifique, avait eu un réel succès, qui justifiait l'augmentation des moyens alloués. Ainsi, le nombre de volontaires était augmenté de 500 par rapport à 2002. Au total, 3.000 jeunes d'outre-mer seraient formés et insérés en 2003.

Elle a jugé que l'objectif prioritaire du Gouvernement était de faire baisser significativement le niveau de chômage et, en particulier, celui des jeunes, et de faciliter leur formation et leur insertion. Le passeport-mobilité s'inscrivait dans cette logique, car il allait permettre aux bénéficiaires d'élargir leurs perspectives de formation et de postuler plus facilement à des emplois, notamment en métropole.

Mme Brigitte Girardin a ensuite indiqué que la deuxième priorité du budget était le logement, volet essentiel de l'action du ministère. Elle a considéré que l'axe d'effort pour 2003 était l'amélioration de l'offre de logements afin de mieux répondre aux besoins résultant de la forte croissance démographique et de l'insuffisance manifeste du parc de logements. Elle a ajouté que cet effort serait d'autant plus important que l'action en faveur du logement social contribuait à la lutte contre l'exclusion et la précarité, lutte qui constituait un engagement essentiel du Premier ministre.

Elle a expliqué que cet objectif se concrétiserait par le déploiement des actions en faveur de la construction de logements sociaux et de l'accession sociale et très sociale pour un montant de 287,5 millions d'euros. Les moyens seraient complétés par la reconduction du dispositif d'aide au logement évolutif social, mis en place début 1997, qui arrivait normalement à échéance en 2002 et qu'elle avait souhaité reconduire compte tenu de son succès et de l'importance

qu'elle attachait à favoriser l'accèsion à la propriété, élément de dignité pour nos compatriotes d'outre-mer. Les engagements de l'Etat en matière de logement seraient donc maintenus et poursuivis.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a noté que la priorité en faveur du logement s'illustre par une progression des moyens destinés à la résorption de l'habitat insalubre qui s'élevaient à 30 millions d'euros, soit une hausse de 10 % par rapport à 2002. Enfin, d'une façon plus générale, les crédits de paiement pour la ligne budgétaire unique (LBU) progresseront de 7,5 % en 2003, pour s'établir à 173 millions d'euros.

Sur ce dossier du logement, elle a souligné que sa préoccupation était moins celle du niveau de la ressource budgétaire que celle de la consommation de cette ressource. Aussi bien son objectif était-il de consommer effectivement l'ensemble de ces moyens et de ne plus avoir des reports aussi importants que les années passées, notamment en crédits de paiement (reports de 75 millions d'euros pour une dotation globale de la ligne budgétaire unique de 161 millions d'euros, soit près de la moitié de cette enveloppe).

Mme Brigitte Girardin a insisté, à cet égard, sur le contexte budgétaire dans lequel s'inscrivait la construction de son budget. En effet, si les moyens accordés au budget de l'outre-mer ces dernières années ont augmenté de manière régulière et importante, ils n'ont été consommés que de manière très insuffisante. Ainsi, le montant cumulé des reports s'élève à 727 millions d'euros (dont 423 millions d'euros sur les deux dernières années), soit près de 4,8 millions d'euros. Aussi **Mme Brigitte Girardin** a-t-elle exprimé le souci de consommer dans la totalité les moyens accordés à l'outre-mer.

Elle a rappelé, en conclusion, que les moyens du ministère de l'outre-mer ne regroupaient pas l'ensemble de l'effort que l'Etat consacrait à l'outre-mer. Ils ne représentent qu'un dixième de l'action de l'Etat dans ce domaine. La ministre a fait valoir qu'il était de sa responsabilité d'intervenir auprès des autres ministères pour qu'ils mettent en place les financements et les moyens propres à satisfaire les besoins de l'outre-mer qui relèvent de leur compétence. Elle a assuré, à cet égard, qu'elle veillerait continuellement à la cohérence de l'action de l'Etat au sein de l'outre-mer et à la prise en compte de ses particularités.

Répondant ensuite aux questions de **Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, a reconnu que la sous-consommation des crédits était un phénomène désespérant, particulièrement en matière d'emploi et de logement. Elle a qualifié dans ce domaine les précédentes lois de finances de budgets virtuels, relevant de l'affichage politique sans adéquation entre les besoins et crédits mobilisés. Elle a réaffirmé que son projet de budget relevait d'une démarche réaliste et pragmatique.

Mme Brigitte Girardin a fait état de deux mesures susceptibles de mettre fin à la sous-consommation des crédits :

- une cellule de contrôle de gestion au sein du ministère, qui aurait pour mission de procéder à un examen précis du niveau de consommation des crédits de l'outre-mer mois après mois ;

- plus spécifiquement, dans le domaine du logement, l'utilisation du levier fiscal aurait pour objet de mobiliser le foncier en faveur d'une revitalisation des centres villes. Cette mesure serait intégrée dans le projet de loi-programme, mais serait complétée par l'action des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU), désormais généralisés à l'ensemble des DOM. Elle a précisé que son intention était de concilier la construction de logements avec les contraintes du foncier. Au total, elle a estimé qu'en 2003, l'ensemble de la ligne budgétaire unique serait consommé grâce à ces mesures.

Puis **Mme Brigitte Girardin** a exposé les raisons pour lesquelles son projet de budget ne procédait pas à une réallocation, en faveur du secteur marchand, des crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM). D'une part, la vocation initiale du FEDOM avait été dénaturée, d'autre part, une vaste réallocation serait opérée dans le projet de loi-programme. Elle a précisé qu'un dispositif de relance de l'investissement par des exonérations de charges sociales serait mis en place, que les effets de seuil introduits par la loi d'orientation pour l'outre-mer pour les petites entreprises seraient supprimés et qu'un revenu minimum d'activité serait créé. Elle a souligné que sa démarche reposait ainsi sur une réduction du coût du travail dans les DOM, et estimé à nouveau que le projet de budget pour 2003 était un budget de transition, dans l'attente du vote d'une loi-programme sur quinze ans, qui pourrait intervenir l'été prochain, pour une entrée en vigueur dès l'automne 2004.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a expliqué que le passeport-mobilité, créé par le projet de budget 2003, pourrait s'accompagner de deux mesures complémentaires :

- la refonte de l'Agence nationale pour la promotion des travailleurs de l'outre-mer (ANT). Cette Agence ne fonctionne plus et se trouve quasiment en dépôt de bilan. Un nouveau président a été désigné afin d'en rénover le fonctionnement ;

- la mise en place de quotas de logements sur la part réservée de l'Etat pour les travailleurs ultramarins en métropole. Cette mesure, similaire au dispositif existant en faveur des travailleurs étrangers, pourrait être mise en œuvre en partenariat avec les organismes de logements sociaux de la métropole.

En réponse à **Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, qui l'interrogeait sur la nécessité de rendre l'aide à la pierre plus incitative afin

d'accélérer la construction de logements neufs adaptés aux spécificités de l'outre-mer, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, a rappelé que, dans les départements d'outre-mer, le dispositif d'aide était fondé sur deux principes :

- l'aide à la pierre étant trois fois plus importante dans les DOM qu'en métropole, elle ne nécessitait pas une revalorisation particulière ;

- à l'inverse, l'aide à la personne, inférieure de 25 % à celle de la métropole, gagnerait à être relancée.

Puis elle a présenté trois mesures susceptibles d'accélérer la construction de logements sociaux. En premier lieu, elle a annoncé la signature prochaine d'un décret alignant l'aide à la personne sur le niveau 2 (intermédiaire) de la métropole. En deuxième lieu, elle a insisté à nouveau sur les dispositifs contenus dans le projet de loi-programme, à savoir la politique de défiscalisation et la suppression des lourdeurs introduites par la loi solidarité renouvellement urbain (SRU) en faveur de la résorption de l'habitat insalubre.

Cette politique passerait par la déconcentration des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et la simplification des procédures.

Enfin, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, a annoncé la construction de 13.000 à 14.000 logements sociaux grâce à la reconduction du dispositif fiscal favorable au logement évolutif social, mis en place en 1996, qui arrivait normalement à échéance en 2002.

M. Gérard Roujas a jugé excessive la critique de la ministre, selon laquelle le budget de son prédécesseur était virtuel. Il a considéré que ce qualificatif pouvait s'appliquer au projet de budget pour 2003, au regard notamment des hypothèses macroéconomiques qu'il retient. Il a relevé que les crédits du FEDOM pour l'outre-mer étaient réduits de 5 % par rapport à 2002. En particulier, les dotations du contrat d'insertion par l'activité baissent de 4 %, celles du projet initiative-jeune de 45 % et les contrats d'accès à l'emploi de 2 %. Il a constaté qu'une partie des crédits affectés aux emplois-jeunes par le projet de loi de finances pour 2002 n'avait pas été consommée et s'est interrogé, dans ces conditions, sur les raisons d'une augmentation des dotations affichée en 2003.

M. Michel Esneu s'est déclaré agréablement surpris par le succès du service militaire adapté. Il a insisté sur le volet insertion du revenu minimum d'insertion (RMI), et s'est interrogé sur l'existence d'offres d'emplois non satisfaites dans les départements et territoires d'outre-mer, ainsi que sur le devenir des emplois-jeunes.

M. Guy Fischer s'est étonné de la rudesse des critiques formulées par la ministre à l'égard des budgets de ses prédécesseurs. Il a relevé que la situation sociale des DOM était difficile, citant leur croissance démographique, la jeunesse de la population et la proportion importante d'emplois aidés. Il a

souhaité obtenir davantage de précisions sur le projet d'un passeport-mobilité et sur l'annonce d'un revenu minimum d'activité (RMA). Il a douté du bien-fondé d'une politique centrée sur les seules exonérations fiscales ou de charges sociales.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a répondu qu'il n'était pas dans ses intentions de dénigrer ses prédécesseurs. Elle a réaffirmé le réalisme de son budget, rappelant que, depuis 1998, près d'un budget annuel de l'outre-mer n'avait pas été consommé. Elle s'est attachée à démontrer que les crédits de l'outre-mer pour 2003 ne baissaient pas mais, qu'au contraire, ils augmentaient de 23 %, si l'on tenait compte de la consommation effective des dotations.

En réponse à M. Michel Esneu, elle a exprimé son souci de sortir les jeunes de la précarité. Elle s'est dite consciente de l'impossibilité, pour le secteur marchand, d'absorber la totalité des emplois aidés, mais a affirmé parallèlement sa volonté d'offrir à la jeunesse d'outre-mer des perspectives d'emplois durables. C'est pourquoi, conformément au principe d'identité législative, les contrats « jeunes en entreprises » seraient pleinement applicables dans les départements d'outre-mer. En outre, la création du RMA devrait faciliter l'embauche des jeunes dans les entreprises. Soulignant les effets pervers du RMI, **Mme Brigitte Girardin** a cité le cas des entreprises guyanaises du bâtiment et des travaux publics, faisant appel à une main-d'œuvre immigrée du Surinam.

A contrario, elle s'est réjouie du succès du SMA, qu'elle a considéré comme le moyen le plus efficace de formation et d'insertion dans le secteur productif. Elle a cité l'exemple de Mayotte où 100 % des jeunes du SMA, formés dans l'aquaculture, avaient trouvé un emploi à l'issue de leur formation.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a précisé que le passeport mobilité n'avait pas pour objet de vider les îles de leur jeunesse, mais de créer une mobilité susceptible de permettre aux jeunes de trouver des filières de formation plus accessibles en France et même en Europe. Elle a ainsi observé que le voyage Paris – Saint-Denis de la Réunion coûtait trois fois plus cher que le trajet Paris – Los Angeles. Or, les collectivités locales n'avaient pas la capacité financière de prendre en charge un tel coût.

Mme Sylvie Desmarescaux s'est félicitée du discours objectif et réaliste de la ministre. Elle a demandé si l'Agence nationale pour l'emploi à la formation des travailleurs d'outre-mer (ANT) possédait des relais dans les départements métropolitains.

M. Jean Chérioux s'est dit frappé par la sincérité, le pragmatisme et le réalisme du projet de budget présenté par la ministre. Il a ensuite souhaité savoir si le niveau de consommation des crédits différait d'un DOM à l'autre et si, par ailleurs, des moyens de lutte contre l'immigration clandestine avaient été mis en œuvre en Guyane.

Mme Anne-Marie Payet s'est réjouie de l'intention de la ministre de préférer le réalisme au virtuel, en mettant fin à la sous-consommation des crédits. Elle a dressé un tableau de la situation sociale dans les DOM, et plus particulièrement à la Réunion. En ce qui concerne l'emploi, elle a relevé que les fortes créations d'emplois dans ce département n'avaient pas suffi à absorber le dynamisme démographique. En effet, si 4.000 emplois avaient été créés en 2001 à la Réunion, 7.000 jeunes étaient entrés sur le marché du travail.

En conséquence, le seul recours avait été la signature de contrats aidés dont le nombre avait été cinq fois supérieur aux contrats signés dans le secteur marchand. Mais elle a affirmé compter sur l'action de la ministre pour renverser progressivement cette tendance en faveur des emplois marchands.

En ce qui concerne le logement, elle a constaté avec satisfaction que l'aide au logement augmentait de 8% et l'aide à la résorption de l'habitat insalubre de 10 % dans le projet de budget pour 2003.

Cependant, elle a reconnu que cet effort n'était pas à la mesure de l'ampleur des besoins, notant que 7.000 logements sociaux restaient à construire pour satisfaire les besoins de la Réunion, quand le Gouvernement en prévoit 10.000 pour l'ensemble des DOM.

Elle a souligné, à cet égard, que les obstacles à la construction de logements sociaux tenaient à trois facteurs : le dynamisme démographique -la Réunion compterait 1million d'habitants en 2020-, l'insuffisance des réserves foncières et la nécessité de préserver les terres agricoles et les zones naturelles sensibles.

Elle a conclu en rappelant le caractère réaliste de la progression des crédits pour l'outre-mer, indiquant que cette progression reflétait la situation financière de l'Etat. Comparant le budget de l'Etat à celui d'une famille, elle a convenu qu'un bon père de famille ne peut dépenser plus d'argent qu'il n'en dispose.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a précisé que l'ANT disposait d'antennes dans chaque DOM et d'une dizaine de délégations régionales en métropole (Paris, Rouen, Lille, Nantes, Lyon, Marseille, Mulhouse, Toulouse) et estimé que ses missions devaient être réactivées et prolongées sur le territoire métropolitain. Elle a ajouté que le Comité national de l'action des Réunionnais en mobilité (CNARM) pouvait constituer une référence, dans la mesure où il est parvenu, grâce à une politique active d'aide à la mobilité, à favoriser l'insertion professionnelle des travailleurs réunionnais en France mais aussi dans les autres Etats de l'Union européenne.

Elle a précisé à M. Jean Chérioux qu'aucun DOM n'était plus vertueux qu'un autre en matière de consommation des crédits, et a souligné, en matière d'immigration clandestine en Guyane, l'échec qu'avait constitué la construction

d'un hôpital à Albani, de l'autre côté de la frontière, et les effets pervers de l'allongement à quinze jours du délai de reconnaissance en paternité.

Elle a répondu à Mme Anne-Marie Payet qu'étant donné que seuls 5 % des fonds européens alloués aux DOM étaient consommés, elle allait proposer d'en affecter une partie à un fonds de continuité territoriale dont l'objet serait de réduire le coût de la desserte aérienne. Cette proposition figurerait dans le projet de loi-programme. Plus largement, elle a affirmé être en concertation avec MM. Michel Barnier et Jean-Paul Delevoye pour alléger les procédures administratives en ce sens.

S'agissant du devenir de la créance de proratisation du RMI, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a confirmé que la part insertion de la créance ne fera pas l'objet de compensation ; en effet, l'alignement du RMI des DOM sur celui de la métropole était devenu effectif depuis le 1^{er} janvier 2002 et les agences départementales d'insertion (ADI), qui financent les mesures d'insertion, disposaient déjà d'un important fonds de roulement (60,7 millions d'euros pour la Réunion, 21,3 millions d'euros pour la Guadeloupe, 22,4 millions d'euros pour la Martinique et 6,9 millions d'euros pour la Guyane), ne nécessitant pas de dotations budgétaires supplémentaires.

En revanche, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a confirmé que la part logement de cette créance serait compensée, en réponse à l'ampleur des besoins répertoriés dans les DOM et conformément aux engagements du Président de la République.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le jeudi 24 octobre 2002, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a procédé l'examen du rapport pour avis de **Mme Valérie Létard** sur le projet de loi de finances pour 2003 (crédits consacrés à l'outre-mer).

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a présenté les grandes lignes de son rapport pour avis (cf. exposé général du présent avis).

Puis **Mme Anne-Marie Payet** a félicité **Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, d'avoir su cerner les deux priorités de l'outre-mer, à savoir l'emploi et le logement. Elle a d'abord relevé l'effort budgétaire en faveur de la construction de logements sociaux neufs et de la résorption de l'insalubrité. Puis elle a constaté que, dans le domaine de l'emploi, l'effort principal a été porté sur la création d'un passeport-mobilité, précisant que, pour 2003, 5.000 contrats d'accès à l'emploi étaient prévus alors que leur nombre avait constamment baissé ces dernières années. Elle a néanmoins reconnu que le maintien des crédits affectés aux contrats emploi-solidarité et aux contrats emploi-consolidé répondait à une forte demande des jeunes privés de formation. Elle a alors rappelé que 20 % de la population des DOM vivait du RMI tandis qu'en métropole, la proportion de bénéficiaires du RMI s'élevait à 5%. Enfin, elle s'est réjouie de la volonté du Gouvernement de lutter contre la sous-consommation des crédits, rappelant que les crédits non utilisés équivalaient à un budget non consommé tous les quatre ans.

Mme Nelly Olin a jugé le rapport de **Mme Valérie Létard** extrêmement fouillé, tant du point de vue des difficultés constatées dans les DOM que du point de vue des solutions apportées par le Gouvernement. Elle a noté qu'en matière de logement, la situation était particulièrement difficile et confuse.

M. André Vantomme a salué la qualité du rapport présenté. Sur le fond, il a affirmé ne pas douter de la bonne volonté des uns et des autres pour apporter des solutions viables aux difficultés observées. Mais il s'est montré sceptique face à la stratégie gouvernementale pour l'outre-mer.

Mme Françoise Henneron s'est déclarée favorable à l'adoption du projet de budget de l'outre-mer.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur, la commission a décidé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'outre-mer pour 2003.

Au cours de sa réunion du **24 octobre 2002**, la commission des Affaires sociales a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits de l'outre-mer pour 2003**.