

N° 96

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME VII

DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE - MER

Par M. Roger LISE ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, *vice-présidents* ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, *secrétaires* ; José Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard César, Jean Chérioux, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Claude Fuzier, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 11), 2259 (tomes I et II), 2260 (tome II) et T.A. 533.

Sénat : 91, 92 (annexe n° 11), 94 (tomes XXII et XXIII) et 97 (tomes VII et VIII).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	11
LA LUTTE CONTRE LE CHOMAGE	15
A - LA SITUATION DU CHOMAGE EN OUTRE-MER	15
1. L'ampleur du phénomène	15
2. Les caractéristiques du chômage	18
3. Une forte pression démographique	19
B - LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE	21
1. La politique de l'emploi	21
2. Les actions en faveur du développement économique	24
II. L'AMELIORATION DE LA PROTECTION SOCIALE	30
A - LES PRESTATIONS DE SECURITE SOCIALE EN OUTRE-MER	30
1. Bilan de la réalisation de la loi de programme en matière de prestations sociales	31
2. Les problèmes en suspens	35
B - BILAN DE LA MISE EN OEUVRE DU RMI DANS LES DOM	38
1. L'augmentation préoccupante du nombre d'allocataires	39
2. Les difficultés du dispositif d'insertion	41
III. LES AUTRES ACTIONS D'INSERTION PROFESSIONNELLE ET SOCIALE	44
A - LA FORMATION PROFESSIONNELLE	44
1. Mesures en faveur de l'emploi des jeunes	44
2. L'apprentissage	45
3. L'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer	46
4. Le service militaire adapté	47
B - LE LOGEMENT SOCIAL	48
1. L'évolution des crédits	49
2. Des difficultés persistantes	51

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Audition du ministre

Réunie le jeudi 14 novembre 1991 sous la présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président, la commission a procédé à l'audition de M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer sur les crédits de son département ministériel pour 1992, qui a déclaré dans son exposé liminaire que, malgré un contexte budgétaire difficile, le Gouvernement avait tenu à montrer, au travers du budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. et des autres budgets intervenant dans les départements et territoires d'outre-mer, que l'outre-mer reste prioritaire.

Il a rappelé, en effet, que le projet de budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. pour 1992 reconduit, malgré l'achèvement de la loi programme, le niveau de crédits atteint en 1991. Avec près de 2,2 milliards de francs en moyens de paiement pour 1992, le budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. a connu une progression de 23,2 % en 4 ans.

Par rapport au budget 1991 rectifié, (c'est-à-dire déduction faite des annulations de crédits intervenus en mars dernier) le projet de budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. pour 1992 progresse de 8,5 % en autorisations de programme et de 14 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

S'agissant de l'objectif du développement économique, il a indiqué qu'on aurait pu craindre que le F.I.D.O.M. (Fonds d'investissement des départements d'outre-mer), qui avait fortement augmenté au cours des dernières années du fait de l'application de la loi de programme, ne connaisse une réduction sensible en 1992, à l'échéance de celle-ci. Or, les autorisations de programme du F.I.D.O.M. seront maintenues en 1992 au même niveau, tandis que les crédits de paiement augmenteront de 11 % pour le F.I.D.O.M. général.

Dans les D.O.M., ces moyens permettront de poursuivre le déroulement des contrats de plan et de financer les opérations nouvelles concernant, notamment, pour la Réunion, le plan de consolidation de l'industrie sucrière et la résidence universitaire internationale, pour la Guadeloupe, la poursuite en 1992 du dispositif mis en place en 1990 pour la reconstruction de ce département, pour la Guyane, la poursuite du programme Phèdre, et, pour la Martinique, la poursuite des efforts entrepris en 1991 en

faveur de la maîtrise des eaux et le programme de réhabilitation des zones d'activité du Lamentin.

Il a souligné que les actions prévues par la loi de programme qui s'achève en 1991, seront exceptionnellement poursuivies pour les constructions scolaires, afin de continuer les opérations d'entretien et de construction des bâtiments scolaires. D'autre part, le développement des activités productives et créatrices d'emploi sera privilégié grâce aux primes d'équipement et d'emploi.

Pour les T.O.M., il a précisé que la section générale et la section des territoires du F.I.D.E.S. (Fonds d'investissement et de développement économique et social) sont dotées au total de 183,8 millions de francs en autorisations de programme et de 153,6 millions de francs en crédits de paiement. Ces crédits permettront, notamment, en Polynésie, de financer le fonds d'aménagement et de développement des îles ainsi que l'équipement des communes, et de maintenir l'effort financier en faveur du logement social et, en Nouvelle-Calédonie de financer l'achat de terres par l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (A.D.R.A.F.)

Parallèlement, le personnel des terres australes et antarctiques françaises sera intégré dans les effectifs du ministère, mesure qui facilitera la restructuration en cours dans le cadre de la création de l'Institut de la recherche et de la technologie polaires.

S'agissant de la réduction des inégalités, il a déclaré qu'il poursuivra, en 1992, la politique d'égalité sociale entre la métropole et l'outre-mer, avec notamment l'objectif de rattrapage du niveau du S.M.I.C. (salaire minimum interprofessionnel de croissance) et celui de l'alignement des allocations familiales. Par ailleurs, en Nouvelle-Calédonie, l'effort de réduction des inégalités portera notamment sur l'attribution de près de 49 millions de francs aux provinces pour leurs charges d'enseignement primaire et d'assistance médicale gratuite.

En Polynésie, l'effort consacré au logement social sera maintenu et à la Réunion, la mise en oeuvre effective des 60 mesures décidées les 16 et 17 avril 1991 sera examinée dès novembre prochain.

Il a également précisé qu'une section supplémentaire du S.M.A. (service militaire adapté), serait créée pour former les jeunes aux métiers du bâtiment et de génie civil, que l'A.N.T. (l'Agence pour l'emploi des travailleurs d'outre-mer) verra ses crédits stabilisés, et sera confirmée dans son rôle essentiel d'intervention en complément des dispositifs de droit commun.

En conclusion, il a rappelé les quatre défis que doit relever l'outre-mer :

- assurer un véritable développement économique des D.O.M. et des T.O.M., en évitant une politique d'assistance ;

- garantir ce développement économique en réalisant une progression du niveau de vie de nos compatriotes d'outre-mer ;

- faire bénéficier l'outre-mer de tous les avantages d'une intégration étroite avec l'Europe ;

- enfin, développer la décentralisation afin de mieux prendre en compte la diversité de chaque département et territoire d'outre-mer, et respecter leur identité.

Puis M. Roger Lise, rapporteur pour avis, l'a interrogé plus précisément sur la cause des annulations de crédits qui interviennent régulièrement en cours d'année, le bilan de la loi de programme arrivant cette année à échéance, les crédits qui seront consacrés en 1992 au Fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire (F.A.S.S.O.), l'extension des prestations familiales aux travailleurs indépendants dans les D.O.M., les raisons de la progression rapide du nombre de bénéficiaires du R.M.I. (revenu minimum d'insertion) dans les Antilles, l'évolution des budgets d'aide sociale dans les D.O.M. et de l'effort financier en faveur de la résorption de l'habitat insalubre en 1992 ainsi que sur les mesures de défiscalisation qui pourraient être introduites dans l'actuel projet de loi de finances.

En réponse à ces questions, ainsi qu'à celles posées par Mme Marie-Claude Beaudeau et M. Jean Madelain, et après que M. Gérard Roujas l'eut félicité de son exposé, le ministre a apporté les indications suivantes :

- les annulations de crédits de mars 1991 ont concerné tous les ministères et correspondent à des mesures d'économies décidées pour tenir compte des conséquences de la guerre du Golfe ;

- le bilan d'application de la loi de programme fait l'objet d'un rapport annexe à la loi de finances ;

- les amendements qui seront examinés par l'Assemblée nationale sur la défiscalisation et qui s'inspirent du rapport Richard, ont l'approbation du Gouvernement ;

- le service militaire adapté (S.M.A.) sera développé cette année pour répondre au souhait exprimé par les élus des D.O.M. ;

- la déconcentration des pouvoirs progressera encore cette année avec, à compter du 1er décembre prochain, celle des crédits affectés aux contrats emploi-solidarité ;

- le Gouvernement s'attache dans les négociations communautaires à défendre les intérêts de l'outre-mer, notamment pour le maintien et le développement des cultures agricoles comme la banane et la canne ;

- les crédits F.A.S.S.O. pour 1992 seront fixés à l'automne de l'année prochaine ; quant aux allocations familiales leur progression sera déterminée semestriellement ;

- l'extension des prestations familiales aux travailleurs indépendants devrait intervenir au plus tard au 1er janvier 1993 ;

- la progression rapide du R.M.I. dans les Antilles est liée à une mise en place plus tardive du dispositif dans ces départements ;

- les budgets d'action sociale augmenteront de façon notable, notamment en ce qui concerne la contraception, les actions en faveur des personnes âgées et des handicapés ainsi que l'aide médicale gratuite ;

- les mesures visées par le projet de loi relatif à l'emploi et à la formation professionnelle bénéficieront aux D.O.M.

Examen pour avis des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1992

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a souligné que ces crédits sont sensiblement les mêmes que ceux votés l'an dernier puisqu'ils s'élèvent à 2,185 milliards de francs contre 2,184 milliards précédemment, en rappelant qu'ils représentent moins d'un dixième des concours de l'État en faveur des D.O.M.-T.O.M.

Il a regretté les annulations de crédits intervenues notamment en 1991 qui ôtent une partie de la crédibilité au vote de la loi de finances et rendent l'examen de ce budget ministériel malaisé.

Il a indiqué que, comme chaque année, l'examen de celui-ci est l'occasion de dépasser le strict cadre budgétaire et d'aborder la situation sociale en outre-mer. Or, en 1991, trois faits majeurs doivent être relevés.

En premier lieu, de graves événements sociaux ont eu lieu en février dernier à la Réunion et ont entraîné la constitution d'une mission d'information conduite par le président Jean-Pierre Fourcade, pour faire le point de la situation dans ce département d'outre-mer. M. Louis Le Pensec est venu débattre des conclusions de celle-ci, le 24 octobre au Sénat, inaugurant ainsi une nouvelle procédure à la fois constructive et sérieuse dans les rapports entre le Gouvernement et le Parlement.

En second lieu, dans le cadre du dernier D.M.O.S. en date du 31 juillet 1991, la commission a examiné avec attention le dispositif d'alignement des allocations familiales versées dans les D.O.M. sur celles de la métropole. Elle a en particulier soutenu la position unanime des élus des D.O.M., visant, d'une part, à préserver l'allocation au premier enfant, qui est spécifique aux D.O.M., et, d'autre part, à maintenir le fonctionnement actuel du F.A.S.S.O. (Fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire) qui finance les cantines scolaires. Sur ces deux points, le Gouvernement a dû céder et la commission ainsi que les élus d'outre-mer y ont contribué de façon décisive.

Enfin, le troisième élément important est l'achèvement de la loi de programme de 1986 qui devait établir la parité sociale globale entre les D.O.M. et la métropole, et dont le rapporteur pour avis a pu établir le bilan.

En conséquence, il a souhaité attirer l'attention des commissaires sur trois aspects particuliers de la politique à l'égard des D.O.M.-T.O.M. : la lutte contre le chômage, l'amélioration de la protection sociale et les actions d'insertion sociale et professionnelle.

S'agissant de la lutte contre le chômage, M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a considéré que le chômage en outre-mer a atteint un niveau véritablement dramatique, trois à quatre fois supérieur en moyenne à celui enregistré en métropole, qui est pourtant jugé inacceptable. Dans de nombreux D.O.M. ou T.O.M., la moitié des moins de 30 ans sont au chômage.

Face à l'ampleur de ce problème, la politique sociale du Gouvernement a malheureusement des effets limités. Les formules proposées par le service public de l'emploi ont bénéficié en 1990 à 60.000 personnes, mais il faut souligner la part importante des contrats emploi-solidarité (C.E.S.) parmi ces mesures. Or, ils ont des effets limités en termes de formation et d'insertion professionnelles. En 1990, 34.000 C.E.S. ont été conclus.

Pour 1992, de nombreuses mesures positives sont toutefois annoncées, notamment dans le cadre des contrats de plan qui privilégient les secteurs porteurs en terme de développement local (tourisme, pêche, agro-alimentaire etc.).

Il a indiqué qu'il était personnellement favorable à la relance de la défiscalisation et à la poursuite des efforts d'investissements annoncés par le ministre, principalement à travers le F.I.D.O.M. et le F.I.D.E.S.

En ce qui concerne l'amélioration de la protection sociale, il a rappelé qu'en 1991, la première tranche de l'alignement des allocations familiales a représenté un effort budgétaire de 250 millions de francs. Mais aucune indication sur leur progression en 1992 n'a été fournie. Il existe les mêmes inquiétudes en ce qui concerne le F.A.S.S.O. Or, la diminution des dotations du F.A.S.S.O. ne peut qu'alourdir la charge des familles ou des collectivités locales. La seule mesure annoncée concerne l'alignement du S.M.I.C. qui risque de soulever un certain nombre de difficultés pour les entreprises, qui ont été soulignées dans le rapport sur la Réunion.

Il a également mis l'accent sur l'augmentation préoccupante du nombre d'allocataires du R.M.I., les D.O.M. représentant déjà 20 % des bénéficiaires et 20 % des dépenses de ce dispositif (mais seulement 3 % de la population nationale).

Il a regretté les réserves émises sur l'alignement complet des prestations familiales, notamment en ce qui concerne l'allocation parentale d'éducation, l'allocation de garde à domicile et l'allocation pour jeune enfant, en contradiction avec l'objectif affiché d'égalité sociale et le retard dans l'extension de la législation des prestations familiales aux employeurs et travailleurs indépendants.

S'agissant des actions d'insertion, il a relevé un certain nombre de difficultés. En ce qui concerne les actions d'insertion dans le cadre du R.M.I., le nombre de contrats d'insertion reste encore très inférieur au nombre d'allocataires : 25 % à la Réunion, 6 % en Guadeloupe, 13 % à la Martinique. La consommation des crédits départementaux obligatoires reste assez faible, compte tenu des difficultés administratives de mise en place de projets cohérents, sans compter la déconcentration insuffisante de la créance de proratisation sur laquelle le rapport de la mission d'information à la Réunion a insisté.

En ce qui concerne le logement, malgré l'accomplissement des engagements prévus pour la loi de programme de 1986, des besoins considérables subsistent. 30 % des logements sont précaires ou insalubres, 50 % du parc sont sous-équipés. Les circulaires d'application de la loi sur le littoral dans les départements d'outre-mer sont contraignantes et injustes, d'où la persistance de problèmes insolubles dans la zone des cinquante pas géométriques.

Attirant l'attention sur le problème de l'enchevêtrement des compétences en matière d'habitat entre les différents niveaux d'administration, c'est-à-dire l'Etat, la région, le département et les communes, il a estimé que dans les D.O.M., le département devrait pouvoir détenir l'essentiel des compétences, afin d'éviter la paralysie des décisions constatée aujourd'hui.

Enfin il a indiqué que dans son rapport, il comptait également attirer l'attention sur les inquiétudes que suscite la perspective du grand marché unique pour les D.O.M. Les économies domiennes sont vulnérables car dépendantes de quelques produits agricoles et, en particulier de la banane qui représente 15.000 emplois directs et 30.000 emplois indirects en Martinique et en Guadeloupe et 50 % de leurs exportations. Par ailleurs, les collectivités locales sont très dépendantes des recettes de l'octroi de mer. Il a estimé indispensable de prévoir le maintien dans les DOM, d'un statut dérogatoire et spécifique, notamment en matière fiscale.

En conclusion, il a constaté qu'il existe des aspects insuffisants dans le budget, mais également un certain nombre de points positifs. En conséquence, il a proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits de ce ministère.

M. Jean Madelain a exprimé le souhait que le service militaire adapté soit renforcé. Le ministre lui en a donné l'assurance et lui a annoncé la création d'une nouvelle compagnie à la Réunion.

M. Gérard Roujas s'est déclaré favorable à l'adoption de ces crédits en rappelant le contexte budgétaire d'ensemble.

La commission a approuvé les conclusions de son rapporteur pour avis et a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits des départements et territoires d'outre-mer pour 1992.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1992 sont **sensiblement les mêmes** que ceux votés l'an dernier puisqu'ils s'élèvent à 2,185 milliards de francs contre 2,184 milliards précédemment. Cette stabilisation peut être analysée de différentes manières.

La reconduction de ce budget en francs courants correspond en fait à une régression en francs constants de 2,6 %. Par rapport à l'ensemble du budget de l'Etat, dont la progression est estimée à 3,1 %, le budget du ministère marque aussi un recul de près de 3 %.

Mais, il convient de souligner que ce budget est l'objet, chaque année, d'annulations de crédits d'une ampleur non négligeable. En 1990, 256 millions de francs ont été annulés sur un budget initial de 2,062 milliards de francs, soit 12,4 % du total. En 1991, les annulations s'élèvent à 265 millions de francs sur un budget initial de 2,184 millions, soit 12,1 % du total.

Ces annulations permettent au ministère d'affirmer que par rapport au budget 1991 rectifié, le projet de budget du ministère des DOM-TOM pour 1992 marque une progression de 8,5 % en autorisations de programme et de 14 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Tout dépend, bien entendu, de la base retenue pour apprécier l'évolution des crédits.

Il convient, en premier lieu, de regretter ces annulations à répétition qui ôtent une partie de la crédibilité du vote de la loi de finances annuelle et rend l'examen de ce budget ministériel malaisé.

Comme chaque année, l'examen de celui-ci est l'occasion de dépasser le strict cadre budgétaire pour aborder la situation sociale en outre-mer.

Or cette année a été marquée, au niveau de votre commission, par trois faits majeurs :

1°) à la demande du Président Poher et à la suite des dramatiques événements de février 1991, **une mission d'information** conduite par le président de notre commission, Jean-Pierre Fourcade, s'est rendue à la Réunion pour faire le point sur la situation sociale dans ce département d'outre-mer.

Elle a rendu publiques ses conclusions le 8 juillet. Celles-ci s'appuient sur le constat de facteurs particulièrement préoccupants, à savoir, le déséquilibre entre le nombre d'emplois créés et le nombre de candidats arrivant chaque année sur le marché du travail, l'explosion du nombre de bénéficiaires du RMI et des contrats emploi-solidarité (CES) qui pallient provisoirement et imparfaitement cette pénurie d'emplois ainsi que les effets pervers de ces mesures, comme par exemple le volume non négligeable de travail au noir et le recul de formules telles que l'apprentissage.

A partir de ce constat, la mission a également fait des propositions qui s'articulent principalement autour des idées suivantes : la déconcentration des pouvoirs, le soutien des actions des collectivités publiques locales en matière de formation (notamment en entreprise) et d'habitat, la défiscalisation et l'ouverture sur le marché extérieur, l'alignement des prestations sociales.

Votre commission se félicite d'être à l'origine d'une **nouvelle procédure** : l'envoi d'une mission parlementaire d'information suite à de graves difficultés frappant un de nos départements pour dresser un état des lieux et formuler des propositions. Le rapport, auquel elle a donné lieu, a été adressé au Gouvernement dès sa parution et le ministre des DOM-TOM a bien voulu, le 24 octobre dernier, venir présenter au Sénat, dans le cadre d'une question orale avec débat, les suites qu'il entend y donner.

Elle souhaite que cette procédure constructive et sérieuse puisse être renouvelée à l'avenir et contribuer à enrichir les rapports entre le Gouvernement et le Parlement.

2°) Dans le cadre du DMOS (1) du 31 juillet dernier, le Gouvernement a mis en place la **première étape de l'alignement des allocations familiales versées dans les DOM sur celles de la métropole**. Au 1er juillet 1991, celles-ci ont donc été réévaluées de 25 %.

Votre commission a considéré que ce texte représentait un progrès par rapport à la situation actuelle mais qu'il n'était pas exempt de toutes critiques et a soutenu les amendements déposés unanimement par les élus des DOM notamment à l'initiative de votre rapporteur.

En effet, la suppression de l'allocation au premier enfant aurait pénalisé bon nombre de familles des DOM puisqu'à l'heure actuelle 40 % d'entre elles n'ont qu'un enfant et ceci, brutalement, dès le 1er juillet 1991, alors que le terme de l'alignement est fixé au 1er janvier 1995. De même, la baisse brutale des crédits du FASSO (Fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire) qui finance les cantines risquait d'avoir des conséquences sanitaires dramatiques pour les enfants scolarisés.

(1) Projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

Sur ces deux points, le Gouvernement a été amené à revoir sa position initiale.

3°) Enfin, le troisième élément important est l'arrivée à échéance de la loi de programme de 1986 qui devait établir la parité globale dans les DOM et la métropole.

Le présent budget offre donc l'occasion à votre commission de tenter d'en établir le bilan. Trois aspects particuliers de la politique sociale ont essentiellement retenu son attention :

- la lutte contre le chômage,
- l'amélioration de la protection sociale,
- les actions d'insertion sociale et professionnelle.

I. LA LUTTE CONTRE LE CHOMAGE

Le chômage atteint en outre-mer, un niveau véritablement dramatique. Il est supérieur, notamment dans les DOM, à celui que connaît la métropole, jugé pourtant "inacceptable".

Les dispositifs sociaux bien qu'indispensables manifestent leurs limites. Les solutions à venir doivent passer par un effort plus soutenu en faveur du développement économique.

A - LA SITUATION DU CHOMAGE EN OUTRE-MER

Après la présentation des statistiques disponibles, on s'attachera à distinguer les caractéristiques majeures de ce phénomène en outre-mer.

1. L'ampleur du phénomène

Le chômage est particulièrement important dans les DOM qui sont confrontés à une forte demande d'emplois liée notamment à l'évolution démographique et à une pénurie d'offres d'emplois. Il faut souligner également, comme en métropole, une certaine inadaptation des qualifications aux postes disponibles.

a) Les départements d'outre-mer

Dans ces départements, deux sources sont disponibles mais fournissent des statistiques différentes.

Selon le recensement effectué en 1990 par l'INSEE, les taux de chômage sont les suivants :

Départements	Nombre de chômeurs	Nombre en %
Guadeloupe	53 540	31,1
Guyane	11 722	24,1
Martinique	52 945	32,1
Réunion	86 118	36,9

Mais, selon l'ANPE, ces chiffres sont moins importants :

Départements	Nombre de chômeurs	Nombre en %
Guadeloupe	26 762	16,4
Guyane	4 358	9
Martinique	29 358	17,2
Réunion	53 785	23

L'écart entre ces deux séries statistiques s'explique principalement par la pénurie des offres d'emploi qui démotive l'inscription à l'ANPE ainsi que par le faible impact du système d'indemnisation. **En effet, 75 % des demandeurs d'emploi dans les DOM ne perçoivent aucune allocation.**

Un autre facteur plus récent exerce une influence sur les déclarations à l'ANPE : le nombre de bénéficiaires du RMI et des contrats emploi-solidarité (CES). Fin 1990, le nombre de ces derniers effectuant un stage financé par la créance de proratisation dépassait les 40 000.

On constate donc en général un niveau de chômage en moyenne trois fois plus élevé qu'en métropole.

b) Les territoires d'outre-mer

En Nouvelle-Calédonie, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de droits (soit environ 5 700 personnes), a progressé d'environ 10 %.

Le recensement a montré que la population active a progressé de près de 21 % entre les deux derniers recensements alors que la population totale n'a augmenté que de 13 % pendant la même période. Les secteurs qui progressent le plus sont les transports (+ 15,3 %), le bâtiment (+ 9,2 %) et le secteur agriculteur-élevage-pêche (14 %).

En Polynésie, le taux de chômage avoisine 10 %, soit environ 8 000 personnes. Le chômage apparaît plus marqué dans les Iles de la Société.

Aux Iles Marquises, la relative faiblesse des taux de chômage semble liée à l'importance des emplois dans le secteur non-marchand. La culture des perles et la persistance de la production de coprah dans la plupart des atolls de l'archipel assurent un taux de chômage très faible aux Îles Tuamotu et Gambier.

Mais il faut noter que les offres d'emploi non satisfaites représentent 20 % des offres enregistrées. Elles expriment un besoin croissant de personnel doté d'une solide formation professionnelle, qui ne trouvent pas satisfaction.

A Wallis et Futuna, les données disponibles font état d'une forte progression des effectifs occupés, notamment dans le secteur public.

c) Les collectivités territoriales

A Saint-Pierre-et-Miquelon, les données sont variables d'une année sur l'autre. En 1988, le taux de chômage s'est établi à environ 20 %. En 1990, il semble que ce taux soit descendu sous le seuil des 8 % de la population active, soit environ 3 200 personnes.

A Mayotte, le taux de chômage est estimé à environ 27 %. Cette augmentation semble liée au mouvement de la population agricole vers les emplois salariés.

2. Les caractéristiques du chômage

On dispose de quelques indicateurs supplémentaires sur les caractéristiques du chômage en outre-mer.

- l'âge

Les jeunes sont particulièrement touchés. Dans les DOM, les jeunes de moins de 25 ans représentent un tiers des chômeurs avec des pointes, notamment à la Réunion où la moitié des jeunes de moins de 30 ans est concernée. De même, à Nouméa, les jeunes représentent la moitié des chômeurs. En Polynésie, 76 % des chômeurs ont moins de 30 ans !

- le sexe

Partout, la part des femmes progresse. Dans les DOM, leur proportion est proche de celle observée en métropole (54 %). En Polynésie, si le taux (47 %) d'activité féminine est inférieur à celui des hommes, leur taux de chômage est supérieur, soit 13 % contre 6 %.

Le mouvement irréversible de la poussée des femmes sur le marché du travail aggrave donc les tensions sur le marché du travail.

- la durée

La durée d'inscription au chômage reste préoccupante. Dans les DOM, le nombre de demandeurs inscrits depuis plus d'un an reste supérieur à 37 % (30 % en métropole).

A l'origine de cette situation se trouvent l'étroitesse du marché du travail, le manque de qualification d'un grand nombre de jeunes sortant du système scolaire et le maintien d'une forte pression démographique.

3. Une forte pression démographique

La population de l'outre-mer représente environ 1 900 000 personnes, soit 3,25 % de la population nationale.

Au 1er décembre 1990, pour les quatre DOM et Saint-Pierre et Miquelon, les résultats étaient les suivants :

Départements	Population
Guadeloupe	387 034
Martinique	359 579
Guyane	114 808
Réunion	597 828
St-Pierre et Miquelon	6 300

Dans les TOM et Mayotte, les résultats sont plus anciens et fournissent les évaluations suivantes :

Territoires	Population
Nouvelle-Calédonie (1989)	164 173
Polynésie (1988)	188 814
Wallis et Futuna (1990)	13 705
Mayotte (1985)	67 205

Or, les indices démographiques laissent présager la poursuite d'un accroissement élevé de la population.

Les taux de natalité restent de beaucoup supérieurs à celui de la métropole puisqu'ils se situent en moyenne autour de 26 ‰. Les indices les plus élevés sont enregistrés à Mayotte (44,6 ‰), en Polynésie (30 ‰) et en Guyane (29 ‰).

Les taux de mortalité sont stables, autour de 6 ‰. Néanmoins, le taux de mortalité infantile reste très supérieur à celui de la métropole, 7 ‰, notamment à Mayotte (81 ‰), en Polynésie (18 ‰) et en Guyane (19 ‰).

Enfin, les classes d'âge les plus jeunes sont les plus nombreuses. Entre 0 et 19 ans, la situation est la suivante :

Départements	%
Guadeloupe	36
Martinique	33
Réunion	40
Guyane	43
Territoires et collectivités territoriales	%
Saint-Pierre et Miquelon	30
Nouvelle-Calédonie	44
Polynésie	47
Wallis et Futuna	39
Mayotte	60

La pression démographique sur le marché du travail ne peut donc que s'accroître.

B - LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE

Elle doit s'appuyer sur deux axes : la dynamisation du service public de l'emploi et l'aide au développement économique.

1. La politique de l'emploi

Il n'existe plus depuis la suppression des chantiers de développement en 1990 de mesures spécifiques pour les départements d'outre-mer.

Il convient de regretter cette mesure qui, dans les DOM, offrait de bons résultats et qui présente des avantages certains comme l'accès à une meilleure qualification et un caractère plus motivant puisqu'il s'agit d'activités d'intérêt général rémunérées au SMIC.

En outre, le maintien de cette formule aurait eu sans doute pour effet de limiter le nombre de RMistes dans les DOM.

Les dispositions proposées par le service public de l'emploi a bénéficié en 1990 à 64 500 personnes contre 37 000 en 1989. Cette progression a principalement concerné le département de la Réunion et la Guyane.

Au niveau de chaque département, les résultats enregistrés ont été les suivants :

GUADELOUPE	1989	1990
Contrats d'apprentissage	641	350
Contrats de qualification	1 004	763
Contrats d'adaptation	42	19
S.I.V.P.	2 085	1 759
Crédit Formation	N.C.	410
Stages - 16-25 ans	1 774	2 240
C.E.S.	-	5 644
T.U.C.	4 011	957
TOTAL	9 557	12 142

MARTINIQUE	1989	1990
Contrats d'apprentissage	1 410	133
Contrats de qualification	881	500
Contrats d'adaptation	71	46
S.I.V.P.	2 492	1 907
Crédit Formation	N.C.	800
Stages - 16-25 ans	2 082	1 895
C.E.S.	-	2 220
T.U.C.	3 045	456
TOTAL	9 981	7 957

GUYANE	1989	1990
Contrats d'apprentissage	69	65
Contrats de qualification	19	22
Contrats d'adaptation	132	94
S.I.V.P.	357	378
Crédit Formation	N.C.	133
Stages - 16-25 ans	605	220
C.E.S.	-	914
T.U.C.	586	134
TOTAL	1 768	1 960

REUNION	1989	1990
Contrats d'apprentissage	1 645	1 789
Contrats de qualification	437	464
Contrats d'adaptation	73	150
S.I.V.P.	2 160	2 294
Crédit Formation	N.C.	1 843
Stages - 16-25 ans	6 069	4 587
C.E.S.	-	25 474
T.U.C.	5 687	1 426
TOTAL	16 071	38 027

Il convient de souligner, pour s'en inquiéter, la place tenue par les CES. En 1990, 34 252 CES ont été conclus dans les DOM.

Or, comme l'a souligné la mission sénatoriale qui s'est rendue en mai dernier à la Réunion, les CES n'offrent souvent pas de véritables qualifications. Les sorties de CES seront donc à surveiller étroitement, d'autant qu'ils ne peuvent excéder deux ans.

La progression du nombre de contrats de retour à l'emploi est en revanche un phénomène encourageant et pourrait atteindre 3 000 en 1991 contre 354 seulement en 1989 !

D'autres mesures favorisant la création et la promotion de l'emploi sont venues compléter ce dispositif :

- l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, (331 bénéficiaires),

- l'aide aux associations intermédiaires, (2 433 bénéficiaires),

- l'exonération des charges sociales pour le premier salarié (1 893 bénéficiaires).

Pour 1992, l'application de la mesure d'exonération des charges sociales patronales pour l'embauche de jeunes sans qualification dans les PME, adoptée par le Conseil des ministres du 16 octobre dernier, sera également intéressante à analyser. Selon ce dispositif, pour l'embauche d'un jeune de 18 à 25 ans non titulaire d'un diplôme au moins égal au CAP ou BEP entre le 15 octobre 1991 et le 31 mai 1992 avec un contrat à durée indéterminée, l'exonération des charges patronales sera totale pendant douze mois et réduite de moitié les six mois suivants.

Seuls les établissements de moins de 500 salariés, qui n'ont pas engagé de procédure de licenciement économique depuis le 1er septembre dernier et qui sont à jour de leurs cotisations sociales, pourront y prétendre.

Le Gouvernement estime que sur l'ensemble du territoire français, 100 000 à 130 000 jeunes pourraient être concernés.

Dans les territoires d'outre-mer, en revanche, il faut souligner les résultats enregistrés par les chantiers de développement local.

En Polynésie, 1 198 personnes ont bénéficié de cette mesure qui permet d'exercer pour une période ne pouvant excéder trois mois par an, une activité d'intérêt général rémunérée au SMIC dans le cadre d'un chantier organisé par les services de l'Etat, les collectivités locales ou les établissements publics.

A Wallis et Futuna, 200 personnes en ont bénéficié mais 135 seulement en Nouvelle Calédonie.

Toutefois, en Nouvelle Calédonie, on enregistre 1 291 demandeurs d'emploi de longue durée dans le cadre des régimes d'emploi temporaire et une centaine dans celui des stages de formation professionnelle continue, organisés par l'ANPE.

2. Les actions en faveur du développement économique

Le développement économique doit être, selon votre rapporteur, privilégié et passe par un soutien vigoureux aux investissements. Les mesures annoncées par le ministre à l'occasion de son audition par la commission des Affaires sociales doivent être encouragées.

Pour 1992, les autorisations de programme du FIDOM (Fonds d'investissements des DOM) sont maintenues en

1992 au niveau atteint cette année tandis que les crédits de paiement augmentent de 11 % malgré l'achèvement de la loi de programme.

Ces crédits permettront de poursuivre le financement des contrats de plan en cours (110,8 millions de francs) et de financer le lancement d'opérations nouvelles.

Celles-ci porteront notamment sur les projets suivants :

- Réunion : plan de consolidation de l'industrie sucrière et construction de la résidence universitaire internationale de la Réunion ;

- Guadeloupe : poursuite du dispositif mis en place en 1990 pour la reconstruction de la Guadeloupe ;

- Guyane : poursuite du programme Phèdre, développement de la riziculture et mise en valeur des ressources forestières ;

- Martinique : poursuite des efforts entrepris en 1991 en faveur de la maîtrise des eaux et en particulier du programme de réhabilitation des zones d'activité du Lamentin ;

- Saint-Pierre-et-Miquelon : actions de développement et de diversification de l'archipel, étude du tracé et de la faisabilité de la nouvelle piste aéroportuaire.

Il est prévu également de poursuivre les actions prévues par la loi de programme qui s'achève en 1991 en faveur des constructions scolaires afin de continuer les opérations d'entretien et de construction des bâtiments.

A cet effet, les dotations versées aux collectivités locales seront abondées de 30 millions de francs.

Par ailleurs, le développement des activités créatrices d'emploi devrait être privilégié au moyen des primes d'équipement et d'emploi.

Le FIDES (Fonds d'investissement pour le développement économique et social des TOM) sera doté de 183,8 millions de francs en autorisations de programme et de 153,6 millions de francs en crédits de paiement. Ces crédits devraient être consacrés aux projets suivants :

- Polynésie : financement du fonds d'aménagement et de développement des îles ainsi que l'équipement des communes, maintien de l'effort financier en faveur du logement social ;

- Wallis et Futuna : amélioration des télécommunications et de l'alimentation électrique du territoire ;

- Nouvelle-Calédonie : aide à l'achat de terres par l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier.

Les engagements pris par le Gouvernement en faveur du territoire dans le cadre des accords de Matignon seront financés sur le chapitre 68-93 doté de 333 millions de francs en autorisations de programme et de 246 millions de francs en crédits de paiement. Ces engagements portent notamment sur l'exécution des contrats de développement Etat-Provinces et de la convention Etat-Territoire.

S'agissant du territoire des terres australes et antarctiques françaises, plusieurs mesures nouvelles sont annoncées et permettront de poursuivre le programme d'investissement, notamment l'achèvement de la piste de Terre Adélie.

Au titre de l'effort de recherche, la subvention de fonctionnement des TAAF sera sensiblement augmentée : une mesure nouvelle des 10 MF sur le chapitre 41-91 permettra de financer les campagnes océanographiques du Marion Dufresne.

Parallèlement, le personnel des TAAF sera intégré dans les effectifs du ministère, mesure qui facilitera la restructuration en cours dans le cadre de la création de l'Institut de la recherche et de la technologie polaires -expéditions Paul Emile Victor.

La loi de finances pour 1992 introduit, enfin, une série de mesures relatives à la **défiscalisation**. Ces dernières s'inspirent des conclusions du rapport d'information de M. Alain Richard sur la fiscalité dans les départements d'outre-mer.

Ce rapport a dressé le bilan du dispositif de défiscalisation instauré en 1986.

Il permet aux particuliers investissant dans le logement ou souscrivant au capital de certaines sociétés de bénéficier d'une réduction d'impôt étalée sur cinq ans. Les entreprises, qu'elles soient assujetties à l'impôt sur les sociétés ou au régime des bénéfices industriels ou commerciaux, bénéficient de dispositions plus avantageuses : elles peuvent déduire de leurs résultats imposables la totalité de leur investissement productif.

Ces dispositions ont connu immédiatement un succès certain. Au titre de l'année 1989, 15 660 contribuables ont déclaré 2 734 millions de francs d'investissement contre moins de la moitié en 1986 : 70 % des investissements ont été réalisés par des contribuables des départements d'outre-mer dont 31,5 % pour les seuls Réunionnais et que 67 % de ces investissements ont conduit à rendre les personnes concernées non imposables.

Les autres bénéficiaires de ces dispositions sont les petites entreprises des DOM, soumises à l'impôt sur les sociétés et intervenant dans les secteurs du bâtiment, du génie civil, des services marchands et du commerce, ou des entreprises agricoles. Toutefois, une part non négligeable des investissements a été réalisée également par quelques grandes sociétés métropolitaines, appartenant essentiellement au secteur bancaire.

Selon M. Richard, l'impact économique de la défiscalisation varie selon les départements concernés :

- Guadeloupe : le dispositif a bénéficié au bâtiment et au tourisme, en particulier dans les îles du Nord.

- Martinique : c'est plutôt le secteur productif qui a utilisé le dispositif pour améliorer ses fonds propres.

- Réunion : le dispositif a profité au secteur du logement et aux entreprises industrielles, notamment par le biais des investissements directs.

- Guyane : les effets de la défiscalisation sont globalement moins perceptibles, sauf en ce qui concerne le bâtiment et la filière bois.

Certaines critiques sont également avancées. Certains investissements ont pu apparaître comme économiquement peu rationnels et uniquement motivés par l'avantage fiscal ; la hausse du prix des terrains à bâtir et une anarchie dans la construction ont eu également certains effets néfastes.

Les principales propositions qui ont été faites par M. Alain Richard, au nom de la mission d'information, sont les suivantes :

- reconduction pour dix ans à partir de 1992 de l'ensemble du mécanisme afin d'assurer un cadre légal stable suscitant la confiance des investisseurs ;

- renforcement du dispositif bénéficiant aux particuliers, en portant de 25 à 50 % le taux de réduction d'impôts pour l'acquisition de logements locatifs de niveau intermédiaire, loués pour une longue durée, selon un loyer type fixé par l'Etat et confié en exploitation à un organisme agréé ;

- augmentation de 25 à 50 % du taux de la réduction d'impôt pour les souscriptions en capital de sociétés de capital à risque situées dans les DOM ou pour l'acquisition de parts de fonds commun de placement à risque dont l'activité serait exclusivement orientée vers les départements d'outre-mer ;

- maintien du dispositif relatif aux entreprises sous réserve de trois modifications : une obligation de maintien dans les DOM d'une durée de cinq ans pour les investissements directs, l'abaissement à 5 millions de francs du seuil de l'agrément au lieu de 30 millions de francs aujourd'hui, et l'obligation de donner en location à une société agréée les bateaux et les résidences de tourisme pour qu'ils ouvrent droit à la défiscalisation ;

- extension de la défiscalisation, sous conditions, aux dépenses de formation lorsqu'elles sont nettement supérieures à l'obligation légale ;

- extension aux dépenses d'investissement dans le secteur de la maintenance ;

- exigence d'un agrément pour les sociétés exploitant en tant que locataires mandataires des biens ayant donné lieu à défiscalisation, quel que soit le montant de l'investissement.

La plupart de ces propositions a fait l'objet d'amendements au projet de loi de finances pour 1992, adoptés par l'Assemblée nationale. Toutefois certains amendements déposés par l'opposition et qui visaient à étendre le dispositif de défiscalisation aux sociétés de capital et aux industries culturelles ont été écartés malgré leur adoption en séance publique à l'issue de la procédure de l'article 49, alinéa 3.

Votre commission se montre favorable au principe de la reconduction du dispositif de défiscalisation, sous réserve des observations présentées par les élus des départements concernés quant au champ d'application de ces nouvelles mesures.

II. L'AMELIORATION DE LA PROTECTION SOCIALE

La loi de programme de 1986 avait prévu la réalisation d'ici la fin de l'année 1991 de la **parité sociale globale** entre les départements d'outre-mer et la métropole.

Ce principe est défini par l'article 12 de la loi de programme : "il y a parité sociale globale lorsque le volume des prestations sociales de toute nature assurées par l'Etat et par les régimes de sécurité sociale, et versées dans les départements d'outre-mer, correspond, compte tenu des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière, à celui qui serait obtenu si toutes les prestations existant en métropole et assurées par l'Etat et par les régimes de sécurité sociale y étaient servies dans des conditions analogues".

L'année 1991 a été marquée par l'adoption de la loi n° 91-738 du 31 juillet 1991 portant diverses mesures d'ordre social dont le titre II est consacré aux départements d'outre-mer. Il concerne à titre principal l'alignement des allocations familiales sur celles de la métropole. Mais cet alignement a été reporté au 1er janvier 1995 au plus tard.

En matière de protection sociale, il convient de souligner également l'importance considérable prise par le RMI dans les DOM.

A - LES PRESTATIONS DE SECURITE SOCIALE EN OUTRE-MER

Même si de nombreuses mesures ont été adoptées depuis 1987 pour atteindre l'objectif défini par la loi de programme, **l'alignement n'a pu être réalisé dans le délai fixé.**

Celui-ci a été reporté par la loi du 31 juillet 1991, au plus tard au 1er janvier 1995. Il faut noter également que l'objectif est désormais déterminé en fonction du principe d'égalité sociale.

Votre commission considère que cette légitime aspiration doit néanmoins être conciliée avec le respect de l'identité de chaque département ou territoire d'outre-mer.

1. Bilan de la réalisation de la loi de programme en matière de prestations sociales

Il convient de rappeler qu'en 1986 la commission d'évaluation de la parité sociale globale avait estimé que l'écart entre les prestations des DOM et celles de la métropole résultait pour près des quatre cinquièmes des conditions d'attribution des prestations familiales, le solde incombant d'une part à l'assurance vieillesse et, d'autre part, aux prestations d'aide sociale.

Votre rapporteur a rappelé l'an passé que les objectifs ont été totalement atteints en matière d'assurance vieillesse. S'agissant de l'aide sociale, des progrès restent à réaliser malgré la résorption des principales disparités.

En revanche, les prestations familiales sont restées à la traîne et l'alignement définitif a été repoussé au 1er janvier 1995.

- Rappel des mesures d'alignement en matière d'assurance vieillesse

L'allocation spéciale vieillesse a été étendue dans les DOM par le décret n° 88-88 du 17 janvier 1988. Elle bénéficie aux personnes ne relevant d'aucun régime de retraite. Par ailleurs, les personnes ne percevant qu'un faible niveau de retraite ont pu bénéficier, en vertu de ce texte, d'une majoration dite "de l'article L. 914-2" du code de la sécurité sociale, qui permet de porter leurs ressources au niveau de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

Cette mesure a permis l'affiliation automatique des bénéficiaires à l'assurance maladie, la cotisation d'assurance personnelle étant prise en charge par la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre du Fonds national d'assurance vieillesse.

Elle a conduit également à l'extension du **minimum vieillesse**, à compter de mai 1988, dans les DOM, dans les mêmes conditions qu'en métropole.

- L'uniformisation des modalités de l'aide sociale

La principale cause de disparité, à savoir l'allocation compensatrice aux adultes handicapés, a été résorbée depuis 1988. En vertu du décret n° 88-124 du 5 février 1988, elle est désormais versée dans les mêmes conditions et au même montant qu'en métropole.

Ce rapprochement décisif a été complété depuis par deux mesures non négligeables d'alignement :

- un décret du 7 février 1990 a fixé le montant de l'allocation simple attribuée dans les DOM aux personnes âgées sur celui de la métropole ;

- la loi n° 91-738 du 31 juillet 1991 a créé une action sociale en faveur des exploitants agricoles des DOM en matière de prestations familiales. Jusqu'à présent, en effet, les ressortissants du régime des prestations familiales des exploitants agricoles ne bénéficient pas de l'action sociale générale. En revanche, ils avaient accès à l'action sociale spécifique (c'est-à-dire à la restauration scolaire) comme l'ensemble des autres ressortissants des DOM, sans compensation de la part de leur régime de protection sociale.

Votre commission attire l'attention sur les conséquences d'une augmentation trop rapide des cotisations que cette mesure peut induire et sur les conditions dans lesquelles sera assuré le financement des dépenses qui devraient être fixées par décret.

En tout état de cause, elle souhaite que les effets en soient lissés afin de ne pas aggraver certaines situations difficiles dans le monde rural.

- L'alignement différé des prestations familiales

Depuis 1988, un certain nombre de progrès ont été réalisés dans le sens de l'alignement des prestations familiales :

- à partir du 1er mars 1988, la condition d'activité professionnelle pour l'attribution des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire a été supprimée ;

- à compter du 1er juillet 1989, la condition d'activité professionnelle a été supprimée pour toutes les autres prestations familiales, c'est-à-dire le complément familial, l'allocation d'éducation spéciale, l'allocation de soutien familial et le supplément de revenu familial.

Pour 1990, votre rapporteur avait évalué l'effort consenti à environ 274 millions de francs, alors que la réalisation de la parité sociale globale devait correspondre à un rattrapage de 1,8 milliard de francs.

La loi votée en 1991 pose le principe d'un alignement des seules allocations familiales, d'ici le 1er janvier 1995. Le coût de cette mesure a été évalué à un milliard de francs.

La première étape de l'alignement correspondant à une augmentation des allocations familiales et de leurs majorations pour âge, servies dans les départements d'outre-mer d'un montant égal du quart de la différence avec le montant de la métropole, est intervenue au 1er juillet 1991.

Depuis cette date, les montants des allocations familiales, de leurs majorations pour âge, ainsi que ceux de l'ensemble des prestations familiales, sont exprimés en pourcentage de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) comme en métropole.

Il en est de même pour la prime à la protection de la maternité. Cette prime, applicable seulement dans les DOM, s'adresse aux femmes qui n'ont pas le droit à une prestation familiale liée à la naissance. Elle est versée après chacun des examens prénataux et après l'examen postnatal. Elle compense la non-application dans les DOM de l'allocation pour jeune enfant.

Le coût de ces premières mesures a été estimé à 250 millions de francs.

S'agissant des allocations spécifiques aux DOM, il convient de souligner que les allocations familiales pour un seul enfant à charge ainsi que les majorations pour âge correspondantes ont été maintenues.

En effet, l'ensemble des sénateurs des DOM, à l'initiative de votre rapporteur, toutes tendances confondues, ont fait valoir les arguments suivants :

- 40 % du nombre des familles dans les DOM n'ont qu'un enfant à charge (au 31 décembre 1989). Même si les droits actuellement ouverts restaient acquis, il est certain qu'un nombre élevé de foyers était potentiellement concerné par cette suppression.

- la suppression de cet avantage allait creuser l'écart entre les familles avec un enfant et celles comptant deux enfants puisque les premières n'auraient droit à rien, alors que les secondes bénéficieraient d'une allocation qui, avec l'alignement, était très substantiellement revalorisée (de 425 francs à 610 francs).

- la suppression de l'allocation au premier enfant entrerait en vigueur à compter du 1er juillet alors que le terme de l'alignement était fixé au 1er janvier 1995 au plus tard. Il s'agissait d'une suppression brutale, sans information approfondie auprès des familles, ni concertation avec l'ensemble des organismes intervenant dans le cadre de la politique familiale.

- alors que le projet de loi prévoyait une période transitoire pour l'alignement des allocations sociales qui se traduisait globalement par une augmentation des transferts sociaux, il n'en proposait aucune pour la suppression d'une prestation qui pénalisait

les familles avec un enfant. Cette absence de "parallélisme des formes" n'apparaissait pas strictement équitable.

Le Gouvernement s'est finalement rendu à ces raisons et a maintenu l'allocation au premier enfant. La loi a prévu également le maintien des avantages acquis en faveur des bénéficiaires, jusqu'à leur extinction.

2. Les problèmes en suspens

Les principales disparités restent donc liées aux prestations familiales. Elles concernent notamment les problèmes suivants :

- Quelle progression pour 1992 ?

Le relèvement du taux des allocations familiales en 1992 n'a pas été fixé.

Alors que le ministre avait indiqué que le relèvement se ferait progressivement d'un quart chaque année, aucune indication précise n'a été donnée par le ministre. Il convient de souligner que ces revalorisations dépendent désormais d'une décision en conseil des ministres et dépassent la compétence du ministre des DOM-TOM. Ces revalorisations devraient s'opérer semestriellement comme pour les allocations familiales en métropole. Or, pour ces dernières, les relèvements ont tout juste suivi, ces récentes années, l'évolution de l'indice des prix.

- l'alignement de l'ensemble des prestations

Le Gouvernement a indiqué ses réserves quant à un alignement complet de l'ensemble des prestations familiales, notamment en ce qui concerne l'allocation parentale d'éducation de l'allocation de garde à domicile et de l'allocation pour jeune enfant.

Le ministre des DOM-TOM a précisé le 24 octobre dernier devant le Sénat que l'alignement de l'allocation de parent isolé sur

le niveau métropolitain risque d'accentuer la tendance à l'abandon de leur famille par certains pères constatée dans certains départements.

De même, l'extension de l'allocation parentale d'éducation pose problème car elle a un objectif nataliste d'incitation à la naissance du troisième enfant. Or, le maintien de rythmes élevés d'accroissement de la population soulève déjà des difficultés dans chacun d'entre eux.

Toutefois, l'aspiration à l'égalité qui a d'ailleurs été encouragée par l'actuel Gouvernement ne peut se satisfaire de demi-mesures sous peine de créer des frustrations et d'autres déséquilibres.

L'alignement complet des prestations familiales aurait également l'intérêt de clarifier la situation de certains Rmistes. On considère que plusieurs milliers d'allocataires devraient sortir de ce système si l'alignement était réalisé.

- L'avenir du FASSO

S'agissant du FASSO, le fonds d'action sanitaire et social obligatoire, les perspectives apparaissent peu rassurantes.

Il s'agit d'un fonds institué par la loi du 31 juillet 1963 pour porter l'effort global en faveur des familles au même niveau que celui de la métropole. Mais, depuis une dizaine d'années, le mode de calcul du FASSO ne correspond plus aux principes qui avaient été posés par la loi de 1963, ce qui a conduit à limiter considérablement ses crédits. En 1990, ils se sont élevés à 410 millions de francs, soit le quart de la différence entre le volume des prestations métropolitaines et celui des DOM.

La loi du 31 juillet 1991 a prévu son remplacement à partir du 1er janvier 1993 par une prestation spécifique de restauration scolaire, gérée par le moyen de conventions passées entre les caisses d'allocations familiales et les communes.

Cette suppression vise à faire passer progressivement, conformément aux recommandations du rapport Ripert, la participation des familles de 7 à 25 % du prix des repas, parallèlement au processus d'alignement des allocations familiales. Le raisonnement suivi est que l'augmentation de ces dernières doit permettre aux familles de contribuer davantage au prix des repas.

L'ensemble des élus des DOM ont protesté vivement contre cette politique qui méconnaît gravement les réalités.

On peut se demander sérieusement si une multiplication par 3,5 de la charge des familles est une hypothèse vraiment réaliste. Certes, le versement d'allocations familiales plus conséquentes devrait leur permettre de faire face à ces charges. Mais on ne peut pas écarter l'hypothèse d'une diminution de la fréquentation des cantines qui provoquerait :

- le licenciement du personnel en surnombre,
- une réduction de débouchés pour le secteur agro-alimentaire,
- un risque pour la santé de certains enfants pour qui la cantine garantit aujourd'hui le seul repas chaud de la journée voire le seul repas tout court.

Ceci n'est évidemment pas souhaitable. Il convient donc de prévoir une transition et, en tout état de cause, un étalement beaucoup plus important de l'augmentation de la participation des familles, ainsi que des mesures d'accompagnement pour préparer l'éducation et la responsabilisation des familles.

Malheureusement, le Parlement ne peut qu'attirer l'attention du Gouvernement sur les risques d'une réduction massive et rapide de cette dotation qu'il est seul à pouvoir maîtriser puisque le montant de celle-ci est fixée annuellement par arrêté interministériel.

C'est donc avec satisfaction que votre rapporteur a appris que les crédits du FASSO ont été reconduits en 1991 et non réduits comme cela avait été envisagé. Le maintien d'un financement collectif élevé pour les cantines, au moins jusqu'à la fin de la période transitoire, paraît souhaitable.

Pour 1992, les crédits ne devraient être fixés qu'à l'automne de l'année prochaine.

- L'extension de la législation des prestations familiales aux employeurs et travailleurs indépendants

La loi du 31 juillet 1991 a prévu un délai supplémentaire d'un an pour la mise en place du régime des prestations familiales aux employeurs et travailleurs indépendants.

Ce délai serait lié aux difficultés qu'implique la prise en charge de cotisations supplémentaires par ces catégories. On peut craindre en effet qu'elles ne seront pas recouvrées de façon satisfaisante si elles sont trop élevées.

Néanmoins, votre rapporteur souhaite que ce régime soit mis en place le plus rapidement possible afin de ne pas pénaliser davantage cette catégorie sociale.

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

Le revenu minimum d'insertion a été introduit dans les DOM selon des modalités particulières fixées par le décret du 20 juillet 1989. Ce dernier a prévu que le montant du RMI dans les DOM serait égal à 80 % du montant fixé en métropole pour tenir compte de leur niveau de développement économique et social.

La différence versée par l'Etat est consacrée au financement d'actions d'insertion. Elle est appelée "créance de proratisation".

Ce financement s'ajoute aux crédits mis à la charge des départements en vertu du droit commun de la loi du 1er décembre 1988 qui a instauré le RMI.

Le dispositif d'insertion dans les DOM bénéficie donc d'une double source de financement, de sorte que la part relative de celui-ci dans l'ensemble des dépenses du RMI est théoriquement deux fois plus élevée dans les DOM que dans la métropole. Or, les résultats ne sont pas encore à la hauteur de cet effort financier.

1. L'augmentation préoccupante du nombre d'allocataires

On compte aujourd'hui plus de 90 000 bénéficiaires du RMI dans les DOM, dont près de 50 000 à la Réunion avec une allocation moyenne de 1 700 F, soit une dépense totale de 1,8 milliard de francs. Il convient de souligner que, malgré l'écart de 20 % des allocations de base, l'allocation moyenne est très proche dans les DOM de celle versée en métropole en raison du nombre de personnes à la charge de l'allocataire.

A la même période, le nombre de bénéficiaires métropolitains s'élevait à 400 000 et l'allocation mensuelle moyenne à 1 800 F. En 1991, le RMI a représenté une dépense théorique de 9 milliards de francs. En réalité, et le projet de loi de finances rectificative le prouve, ces crédits ont été sous-évalués d'environ 5 milliards.

Les DOM représentent environ 20 % du nombre total des bénéficiaires et 20 % des dépenses engagées au titre de l'allocation.

Le poids de ce dispositif pour les DOM s'explique par deux facteurs principaux. D'une part, le retard économique qui a maintenu d'importants îlots de pauvreté, d'autre part, la différence de prestations sociales servies par rapport à la métropole.

En effet, le RMI est une allocation différentielle.

Selon le ministère des DOM-TOM, la loi du 31 juillet 1991 relative aux allocations familiales doit permettre dès cette année une diminution du nombre d'allocataires de l'ordre de 1 000 personnes.

Au terme de l'alignement en 1995, cette réduction devrait atteindre environ 5 000 allocataires. En cas d'alignement de l'ensemble des prestations, le chiffre pourrait être doublé.

La Réunion vient en tête des départements pour le nombre de bénéficiaires avec environ 50 000 allocataires. La population totale couverte, avec les conjoints et les enfants, s'établirait entre 120 000 et 135 000 personnes, soit le quart de la population de l'île !

Mais alors qu'à la Réunion le dispositif a rapidement été mis en œuvre (on comptait déjà à la Réunion 42 000 allocataires en février 1989) la montée en charge dans les autres départements a été plus tardive mais non moins impressionnante.

A la Guadeloupe, en 1990 on a constaté un doublement du nombre de bénéficiaires qui est passé de 9 673 (janvier) à 18 308 (décembre). Au cours du premier semestre 1991, le nombre d'allocataires a continué à progresser pour s'établir en juin à 21 133. La population couverte serait donc de l'ordre de 53 000 personnes.

De même, en Martinique, on a enregistré en 1990 une augmentation de plus de 50 % du nombre de bénéficiaires qui est passé en un an de 13 916 à 20 962 allocataires. Sur 1991, ce chiffre a

continué à progresser pour s'établir en juin à 22 248. On estime la population totale couverte à 32 400 personnes.

Enfin, en Guyane, le nombre de bénéficiaires a progressé en 1990 de 80 % passant de 1 823 à 3 230, soit une population totale couverte d'environ 10 000 personnes.

2. Les difficultés du dispositif d'insertion

Lors de l'examen du précédent budget, votre rapporteur avait eu l'occasion de souligner les nombreuses difficultés rencontrées par la mise en place du volet "insertion" du RMI.

Certes, le bilan de l'année 1990 marque des évolutions positives sur plusieurs points.

Premièrement, le nombre des contrats d'insertion a pratiquement été multiplié par six, passant de 7 000 à près de 19 000, dont 13 400 à la Réunion, 1 078 à la Guadeloupe, 2 676 à la Martinique et 1 489 en Guyane.

L'utilisation des crédits est largement consacrée à des actions collectives et notamment le logement social qui a bénéficié en moyenne de 85 % des crédits de la créance de proratisation.

Enfin, la mobilisation des collectivités locales, des associations et des chambres consulaires a été croissante.

A la Réunion par exemple, le monde associatif (85 associations) a représenté un des secteurs les plus actifs par le nombre de projets présentés (140). Les communes et le département ont recruté plus de 8 000 allocataires par le biais des CES et ont également accompagné les démarches d'insertion dans les quartiers.

Les Chambres d'agriculture, des métiers et de commerce ont favorisé la mise en place de nombreux projets.

Certaines difficultés persistent néanmoins.

En premier lieu, le nombre de contrats d'insertion reste encore très inférieur au nombre d'allocataires. Il représente à la Réunion 25 % des bénéficiaires du RMI, 6 % en Guadeloupe, 13 % à la Martinique.

Le ministère présente néanmoins des perspectives optimistes pour la fin de l'année 1991 et espère 20 000 contrats à La Réunion (40 % des allocataires), 3 500 à la Guadeloupe (18 %), 4 550 à la Martinique (20,5 %) et 600 en Guyane (17 %).

La consommation des crédits est encore insuffisante et trahit la difficulté de mise en oeuvre des dispositifs d'insertion. Ainsi, à la Guadeloupe, la consommation de ses crédits par le département atteignait fin 1990 10 % seulement de ceux dégagés initialement.

On peut s'interroger également sur une certaine désincitation au travail que le RMI a provoquée. Un Rmiste avec trois enfants gagne autant qu'un smicard. A la Réunion, pour faire face à une certaine pénurie de main d'oeuvre saisonnière pour la campagne de la coupe de la canne en 1990, l'Etat a pris une mesure exceptionnelle. Elle a consisté en la prise en charge des cotisations patronales des personnes concernées. 200 contrats ont été ainsi conclus, représentant un coût de 6 milliards de francs.

Enfin, il paraît souhaitable que la déconcentration de la créance de proratisation soit accrue. Lors de sa venue au Sénat le 24 octobre 1991, le ministre des DOM-TOM a annoncé un progrès en indiquant que la gestion des contrats emploi-solidarité allait être déconcentrée à la Réunion grâce à l'installation d'une antenne du CNASEA (centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles), l'organisme qui paie les jeunes et rembourse les communes.

*

Par rapport à la politique d'égalité sociale menée par le Gouvernement, il convient d'attirer l'attention enfin sur le maintien d'une disparité aussi choquante qu'injustifiée relative aux assujettis sociaux, qui résident successivement en métropole et dans les territoires d'outre-mer.

C'est notamment le cas des fonctionnaires, civils ou militaires en activité ou à la retraite, et qui séjournent en Polynésie française, qu'ils soient métropolitains ou d'origine polynésienne. Ces derniers peuvent bénéficier de la prise en charge partielle de leurs frais d'hospitalisation ou de consultation dans la principale structure hospitalière du territoire, à hauteur de 80 %, mais n'ont pas le libre choix de leur médecin et supportent l'intégralité de leurs frais pharmaceutiques. Ils ont donc le choix entre une protection sociale réduite ou l'affiliation à des mutuelles qui majore leurs frais de santé.

C'est également le cas des salariés du secteur public ou privé en activité ou retraités de la sécurité sociale qui ne peuvent faire valoir leurs droits malgré le versement régulier de leurs cotisations.

Le Gouvernement annonce depuis plusieurs années un texte de coordination des régimes de protection sociale entre la métropole et la Polynésie française, qui n'a pas encore vu le jour.

Il serait souhaitable que des solutions conformes à l'équité interviennent rapidement afin de mettre un terme à de nombreux dossiers, dont certains s'avèrent dramatiques.

III. LES AUTRES ACTIONS D'INSERTION PROFESSIONNELLE ET SOCIALE

Outre les actions appliquées en métropole, le dispositif d'insertion professionnelle en outre-mer bénéficie de mesures spécifiques adaptées à ses caractéristiques.

A - LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Celle-ci s'exerce prioritairement en faveur des jeunes. La mission d'information qui s'est rendue à la Réunion a constaté, pour le regretter, que le développement de certains stages comme les CES se passe au détriment de formules traditionnelles telles que l'apprentissage qui dispense pourtant de véritables qualifications.

1. Mesures en faveur de l'emploi des jeunes

Dans les DOM, on l'a déjà souligné, on compte en 1990 à environ 60 000 le nombre des bénéficiaires des huit mesures relatives à l'emploi des jeunes : contrats d'apprentissage, de qualification et d'adaptation, SIVP, crédit-formation, stages 16-25 ans, CES et TUC, soit une progression de 61 % en un an.

Toutefois, les statistiques intègrent les bénéficiaires des CES alors que ceux-ci concernent également des adultes de plus de 26 ans.

On constate que la forte progression des actions est liée justement au "succès" des contrats CES. A la Réunion, les CES occupent près de 70 % des bénéficiaires des différentes mesures pour les jeunes, 46 % en Guadeloupe et en Guyane. La Martinique fait figure d'exception avec seulement 2 220 contrats.

Dans ce dernier département, le modeste résultat des CES est dû en premier lieu au dysfonctionnement des services de l'Etat les délais d'instruction des demandes de conventions, qui sont en moyenne de six mois. Par ailleurs, le département de la Martinique est le seul DOM qui soit aligné sur le régime métropolitain en matière de remboursement des salaires des bénéficiaires de CES.

Or, compte tenu de son mode de rémunération, les CES ont un effet d'éviction sur les formules classiques pourtant de qualité.

2. L'apprentissage

Les dispositions relatives à l'apprentissage ont toutes été étendues aux DOM, qu'il s'agisse de l'ordonnance n° 86-836 du 16 juillet 1986, de la loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 ou du décret n° 88-103 du 29 janvier 1988. Elles visent respectivement le passage de la limite d'âge pour entrer en apprentissage de 20 à 25 ans, la possibilité de préparer par la voie de l'apprentissage tous les diplômes de l'enseignement professionnel et technologique du second degré et du supérieur et la réforme de l'organisation administrative et financière des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole.

Toutefois, cette dernière a fait l'objet, par le décret n° 90-496 du 20 juin 1990, de dispositions spécifiques :

- les horaires des cours des centres de formation d'apprentis peuvent débuter à 7 heures au lieu de 8 heures, conformément au rythme de travail dans les DOM ;

- le directeur de l'agriculture et de la forêt dans un DOM fait office de directeur régional et de directeur départemental ;

- le conseil de perfectionnement des centres de formation d'apprentis peut être élargi aux représentants des organisations représentatives au plan local ;

- si les rémunérations des apprentis de 16 à 25 ans sont identiques en métropole et dans les DOM, en revanche les

majorations de rémunération des apprentis atteignant 18, 21 et 23 ans, sont fixées dans les DOM à 5, 15 et 25 points au lieu des 10, 20 et 30 points retenus pour la métropole ;

- les règles en matière d'exonération de la participation des employeurs aux premières formations technologiques et professionnelles ont été maintenues. Il s'agit d'une part du quota "apprentissage" fixé à 30 % (contre 20 % en métropole) et de la fraction du salaire versé aux apprentis qui est égale à 20 % du SMIC au lieu de 11 % en métropole.

En ce qui concerne les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales, l'apprentissage est une compétence propre des autorités territoriales. Mais son organisation s'inspire fortement de celle de la métropole.

Votre commission souhaite que l'effort en faveur de l'apprentissage soit poursuivi.

3. L'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer

La subvention de l'Etat à l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) est en diminution de 4,5 millions de francs en 1992, soit environ 4,5 % par rapport à 1991.

Cette diminution intervient alors que l'ANT apparaît en pleine réforme.

Suite aux rapports de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des affaires sociales en 1989, divers aménagements sont intervenus.

L'organisation a été modifiée afin de clarifier l'exercice des responsabilités. S'agissant de ses interventions, l'Agence a été

mobilisée sur la politique de la ville, pour laquelle elle dispose d'une certaine expérience, en particulier en matière d'insertion. Elle est devenue enfin un des opérateurs importants du crédit-formation individualisé en organisant la mobilité entre les départements d'outre-mer et la métropole.

En 1990, l'ANT s'est chargée de 1 800 stagiaires en provenance des DOM et de plus de 2 200 résidant en métropole. Il convient de rappeler que l'ANT prend en charge les frais de transport de tous ces stagiaires et participe, avec les régions, à leurs frais d'hébergement.

Cet instrument indispensable malgré sa portée limitée (on ne connaît pas, par exemple, les résultats de l'insertion professionnelle des stagiaires venus en métropole) est appelé par le Gouvernement à diversifier ses sources de financement notamment auprès des collectivités locales.

Votre commission souhaite souligner l'importance des frais déjà mis à la charge de ces dernières et s'inquiète du désengagement de l'Etat, d'autant que la compensation de la diminution de la subvention de l'Etat par le Fonds social européen n'a pas été confirmée pour 1992. Il convient de souligner l'importance du travail effectué par cet organisme.

4. Le service militaire adapté

Enfin, même s'il ne vise qu'environ 3 000 appelés chaque année, le **service militaire adapté (SMA)**, qui a été étendu à l'ensemble des départements et territoires d'outre-mer, continue à préparer de nombreux jeunes à la vie active.

Tout en leur dispensant une véritable formation professionnelle (métiers du bâtiment, travaux publics, agriculture, pêche en mer, métiers du bois, conduite et réparation d'engins) le SMA leur permet de participer à l'aménagement du territoire : ouverture de pistes, travaux de déforestation et d'assainissement,

réalisation d'infrastructures sportives, construction ou rénovation de bâtiments.

Votre commission apprécie les actions menées dans ce cadre et souhaite leur développement. En effet, avec la réduction de la durée du service militaire de 12 à 10 mois, le SMA devrait pouvoir augmenter le nombre des appelés.

Par ailleurs, elle approuve la création d'une section supplémentaire du SMA à la Réunion où les événements récents ont mis en relief la gravité du problème du chômage des jeunes et de leur manque de qualification.

B - LE LOGEMENT SOCIAL

La loi de programme du 31 décembre 1986 a placé ce sujet au premier rang des préoccupations des pouvoirs publics.

Elle prévoyait que l'action en matière de logement porterait sur la résorption de l'habitat insalubre, l'amélioration des logements existants et la construction des logements neufs ainsi qu'un programme global conduisant au doublement de l'effort consenti en 1986.

En 1988, on estimait que, dans les DOM, entre le quart et la moitié du parc immobilier devait être considéré comme totalement ou partiellement insalubre. Le rapport Ripert évaluait à 10 000 par an les besoins en logements alors que la production actuelle tourne autour de 7 000.

Cette priorité s'est traduite à travers l'évolution des crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) du ministère de l'Équipement et l'utilisation de la créance de proratisation du RMI.

1. L'évolution des crédits

La ligne budgétaire unique a progressé entre 1987 et 1991 de près de 40 % passant de 822 millions à 1,134 milliard en 1991.

Année	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Montant LBU en millions de francs	647	822	880	900	1 000	1 134

L'Etat a donc respecté son engagement de doubler les crédits consacrés au logement social. Malheureusement, il convient d'admettre que la situation reste préoccupante et que les efforts financiers devront être poursuivis. Par ailleurs, les efforts financiers doivent être poursuivis pour tenir compte des retards liés à l'attitude tâtilonne des services de l'Etat.

La créance de proratisation est venue abonder d'une manière importante ces crédits, à hauteur de 246 millions de francs en 1990, dont 78 % pour la Réunion.

En 1991, ces crédits ont progressé de plus de 13 %, soit, à titre principal, 270 millions (24 %) pour la Guadeloupe, 244 millions (22 %) pour la Martinique, 420 millions (37 %) pour la Réunion et 110 millions (10 %) pour la Guyane.

L'accroissement des crédits consacrés au logement aidé par l'Etat a permis de passer de 6 268 logements financés en 1986 à 11 593 en 1990, dont 1 158 améliorations.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM
Logements neufs financés en 1990	3 741	2 347	831	4 674	11 593

Depuis 1988, la création d'un Programme Outre-mer du Plan Construction et Architecture (POM-PCA), devenu aujourd'hui le Secteur Pilote d'Innovation Outre-Mer (SPIOM), a permis d'intervenir sur le coût et la qualité des constructions pour produire un habitat mieux adapté aux particularités climatiques, aux modes de vie et aux conditions socio-économiques locales.

Enfin, deux nouvelles mesures ont été arrêtées suite aux Etats Généraux de l'habitat :

- d'une part, un arrêté qui revalorise, à compter du 1er juillet 1991, les prix plafonds et le montant maximum des prêts pour les diverses catégories de logements aidés par l'Etat : l'augmentation des prix plafonds sera de 6 % pour les Antilles et la Guyane et de 2,5 % pour la Réunion.

On peut s'étonner de cet écart que le Gouvernement explique par le retour à un alignement entre DOM, la situation de la Réunion ne justifiant plus le maintien d'un rythme soutenu d'augmentation. Actuellement, les effets conjugués de la taille du marché, de la politique technique et de la modernisation du secteur BTP, auraient permis dans ce département de mieux contrôler la hausse des coûts de la construction.

- d'autre part, un arrêté modifiant les dispositions applicables aux immeubles à loyer modéré (ILM). Cet arrêté prévoit notamment un alignement des caractéristiques techniques des ILM sur celles des logements locatifs sociaux ou LLS et une modification des montants et du profil des prêts.

Cette mesure vise à moderniser le parc d'ILM afin de diminuer la pression sur le logement locatif social réservé aux populations disposant de faibles revenus.

Ces deux mesures s'inscrivent dans le cadre des réflexions menées au cours des Assises locales de l'habitat qui se sont tenues dans les départements d'outre-mer au cours de l'année 1990 et des Etats Généraux qui se sont réunis en 1991.

Votre commission se félicite par ailleurs que, dans le domaine des aides à la personne, le "bouclage" de l'allocation de logement qui permet aux habitants des DOM de bénéficier de cette

allocation sous seule condition de ressources soit intervenu par l'article 123 de la loi de finances pour 1991.

Elle vient compléter le dispositif d'aide à la personne déjà existant, c'est-à-dire :

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

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

2. Des difficultés persistantes

Cette politique et ses résultats appellent néanmoins quelques observations de la part de votre commission.

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

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

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

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

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

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

. 50 % du parc est sous-équipé.

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

L'effort réalisé en 1991 à hauteur de 119 millions de francs devrait permettre la résorption de près de 4 000 logements précaires et insalubres. L'annonce d'un doublement des logements concernés en 1992 constitue un élément positif de la politique menée par le ministère.

A cet égard, votre rapporteur souhaite s'élever contre certaines pratiques d'urbanisation dans les DOM où le rapport nombre logements construits/terrains utiles, apparaît totalement déséquilibré et révèle un "gaspillage" de terres injustifiable. Construire par exemple 45 logements sur deux hectares paraît aberrant lorsqu'on connaît les difficultés pour les communes de trouver des terrains urbanisables dans ces régions montagneuses, les sommes considérables nécessaires à leur mise en viabilité et l'ampleur des besoins en logements.

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

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

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

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

L'ampleur du défi justifie, à ses yeux, cette réforme qui vise à sortir de la complexité actuelle du système décisionnel qui paralyse bon nombre d'initiatives.

Enfin, on constate, cinq ans après la loi sur le littoral, que les circulaires, qui permettraient l'application de ce texte, ignorent l'avis des conseils généraux alors que nous sommes en période de décentralisation. De plus, elles sont contraignantes, rétrogrades et iniques. A la Martinique les deux-tiers de la population sont implantés sur le littoral. Il faut donner à ces résidents, dont les familles sont installées depuis plus d'un siècle, les moyens de devenir propriétaires dans les meilleurs délais. Il faut donner à ces dernières les moyens juridiques d'agir au plus vite, notamment dans la zone des cinquante pas géométriques.

*

Si les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer sont stabilisés, la sous-consommation de ceux votés l'an dernier permet de corriger cette approche et prendre en compte un certain nombre de points positifs dans le présent projet de budget.

Mais, cette année encore, votre commission souhaite que le Gouvernement s'engage davantage sur l'épineux dossier du logement social dans les DOM-TOM.

Elle attend également que celui-ci confirme son calendrier d'alignement des allocations familiales, dans le respect des spécificités des DOM en particulier en ce qui concerne le financement des cantines scolaires et tienne ses engagements pour les autres prestations, y compris dans les TOM.

Par ailleurs, dans la perspective du marché unique européen en 1993, elle estime que le processus d'intégration doit prendre en compte les singularités de l'outre-mer français en les dotant au sein de l'Europe, d'un statut dérogatoire et spécifique. En effet, compte tenu notamment de la vulnérabilité des économies concernées, liée notamment à l'importance des produits agricoles (filière canne et banane) dans leur balance commerciale et des risques d'aggravation du chômage, il paraît indispensable que le Gouvernement veille au sein des négociations à défendre au mieux les intérêts de nos concitoyens d'outre-mer, en prévoyant notamment l'application de la préférence communautaire pour ces produits. Par ailleurs, compte tenu de l'extrême dépendance des collectivités locales vis-à-vis des recettes de l'octroi de mer (soit 45 % de leurs ressources), les DOM doivent pouvoir bénéficier d'un statut fiscal spécifique.

Sous réserve de ces observations, et compte tenu du contexte défavorable dans lequel ils s'inscrivent, la commission des Affaires sociales s'en est remise à la sagesse du Sénat sur les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer.