

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, 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 Champion, M. Jean-Marc Juilhard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, 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, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Jean-René Lecerf, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Valérie Létard, MM. Jean Louis Masson, Serge Mathieu, Mmes 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 Vézinhét.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 32) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
.....	4
I. UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI QUI MET L'ACCENT SUR LE SECTEUR NON MARCHAND	7
A. UNE AMÉLIORATION PRÉCAIRE DE LA SITUATION DE L'EMPLOI.....	7
1. <i>Une baisse du nombre de demandeurs d'emploi qui reste à confirmer</i>	7
a) Un marché du travail toujours déséquilibré	7
b) Les menaces sur la croissance dans les DOM se précisent.....	9
2. <i>Le développement de l'exclusion entraîne une hausse des dépenses d'insertion</i>	10
a) L'augmentation irrésistible du nombre des bénéficiaires du RMI	10
b) La compensation de la suppression de la créance de proratisation	12
B. UNE POLITIQUE QUI NÉGLIGE LES EMPLOIS PÉRENNES	13
1. <i>Des moyens importants pour des priorités contestables</i>	13
a) La hausse des crédits consacrés à l'emploi se poursuit	13
b) Une amélioration de l'effort de formation à confirmer	18
2. <i>Une priorité au secteur non marchand</i>	18
a) Le développement du programme « emplois -jeunes »	18
b) Une politique de l'offre à développer	21
II. UNE POLITIQUE DU LOGEMENT QUI NE RÉPOND QUE TRÈS PARTIELLEMENT AUX BESOINS	23
A. UNE SITUATION TOUJOURS TRÈS DÉGRADÉE.....	23
1. <i>Une crise du logement endémique</i>	23
2. <i>Le coût toujours croissant des aides au logement</i>	24
B. DES MOYENS DE PLUS EN PLUS LIMITÉS POUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT	26
1. <i>Une compensation a minima de la disparition de la créance de proratisation</i>	26
2. <i>Une certaine diminution des moyens en faveur du logement</i>	28
TRAVAUX DE LA COMMISSION	31

Mesdames, Messieurs,

Avant de présenter, pour la première fois, l'avis de notre commission des Affaires sociales sur les crédits relatifs aux départements d'outre-mer, qu'il soit permis à votre rapporteur de rendre hommage au travail de deux de ses prédécesseurs dans cette fonction : MM. Jean-Louis Lorrain et Philippe Nogrix.

La lecture de leurs rapports et de leurs interventions a été pour lui fort utile pour prendre la mesure des enjeux auxquels sont confrontés les départements d'outre-mer.

Un défi démographique tout d'abord, l'ardente question de l'emploi et du logement ensuite, des problèmes très actuels enfin comme la politique de la ville, l'exclusion, voire la lutte contre les discriminations... : l'ampleur de la tâche à laquelle est confronté tout gouvernement reste immense, ce qui invite au réalisme et à la modestie dans l'examen du présent projet de budget, mais aussi à l'ambition et à l'audace dans les définitions de priorités.

La politique en faveur des départements d'outre-mer doit s'inscrire dans une perspective de long terme. Or, trop souvent, le principe d'annualité budgétaire a favorisé une gestion au jour le jour des problèmes, sans forcément assurer une cohésion d'ensemble.

C'est au regard de cette nécessaire perspective de long terme que sera examiné le présent budget, un budget dont il convient de souligner, au demeurant et dès à présent, le caractère ambivalent :

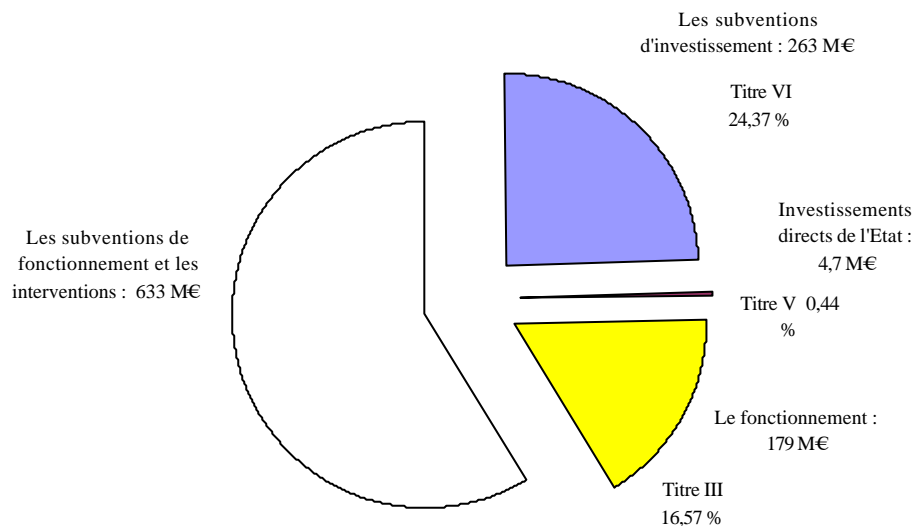
- l'ampleur de la mobilisation des moyens est bien réelle, même si leur utilisation peut être discutable ;

- l'emploi des crédits ne correspond pas encore aux lignes-forces souhaitées par votre commission, mais des progrès indéniables ont été réalisés qui tiennent compte, au moins partiellement, de nos préoccupations.

Le montant des crédits alloués au secrétariat d'Etat à l'outre-mer en 2002 augmente de 3,76 % par rapport à 2001, à 1.079,6 millions d'euros (7.081,71 millions de francs), soit 3,06 % hors transferts. Cette hausse des crédits est due pour une large part à la mise en œuvre de la loi d'orientation pour l'outre-mer.

La hausse des crédits ne peut être contestée eu égard à l'importance des besoins. Néanmoins, comme le rappelait l'année dernière notre collègue Philippe Nogrix : « *une forte augmentation des crédits ne peut, à elle seule, suffire à justifier une appréciation favorable car -notamment pour l'outre-mer-, il ne s'agit pas de dépenser plus mais de dépenser mieux.* »¹

La structure du budget 2002



Votre commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs aux départements d'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2002.

Il va de soi que cet avis ne saurait être compris comme signifiant que le Gouvernement a manqué à son devoir d'agir en faveur des populations de ces territoires de la République. Il s'agit plutôt, en fait, de l'inciter à redéployer les moyens sur des actions permettant un développement durable des départements d'outre-mer en favorisant, en particulier, la création d'emplois pérennes.

¹ Avis n° 96 – Tome VIII (2000-2001) du Sénat présenté au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2001, M. Philippe Nogrix, rapporteur pour avis, p. 4.

**L'avis des sénateurs de l'outre-mer
sur le budget du secrétariat d'Etat en 2002**

Les contributions qu'a sollicitées votre rapporteur pour avis auprès de chacun de nos collègues représentant les DOM frappent par leur unité de vue. Si chacun s'accorde, en effet, à reconnaître que des efforts ont été réalisés, il n'en demeure pas moins que demeure parmi nos collègues une forte inquiétude quant à l'efficacité sur le long terme de la politique menée.

Si tous se félicitent, en effet, de la baisse constatée du chômage (-8,5 % dans l'ensemble des DOM), la part prépondérante du traitement social du chômage n'est pas considérée comme très satisfaisante. Le nombre d'allocataires du RMI a continué d'augmenter en 2000 (+ 3,5 %) alors qu'il a baissé en métropole (-5,3 %).

M. Claude Lise, sénateur de la Martinique, pour sa part, tient à préciser que ce budget s'inscrit dans une dynamique caractérisée par la montée en puissance des dispositions contenues dans la loi d'orientation du 13 décembre 2000. Il souligne particulièrement la priorité faite à l'emploi (47 % du budget du SEOM) et au logement social (crédits en augmentation de 11,2 %). Enfin, il constate que, malgré tout, il reste encore du chemin à parcourir avant d'atteindre « *une convergence entre les conditions de vie en métropole et outre mer* ».

Notre collègue Rodolphe Désiré, sénateur de la Martinique, ne manque pas de rappeler, par exemple, que « *la baisse du chômage ne tient pas à la relance de l'activité économique mais aux efforts de solidarité favorisés par les initiatives gouvernementales* ». Cela l'amène à considérer qu'« *une véritable politique de rattrapage économique reste donc à définir* ».

Mme Lucette Michaux-Chevry, sénateur de la Guadeloupe, ne dit pas autre chose lorsqu'elle déplore le fait que « *le Gouvernement agit par voie de « catalogue » et préconise des mesures bien souvent inadaptées, ne répondant pas forcément aux besoins des entreprises et causant par ailleurs des problèmes aux collectivités quant à leur financement* ».

En fait, la préoccupation majeure, comme le souligne notre collègue Jean-Paul Virapoullé, sénateur de la Réunion, tient au fait que le Gouvernement a mis l'accent depuis plusieurs années sur le développement du secteur non-marchand en usant de dispositifs très dispendieux à l'image des emplois-jeunes. Ce choix peut certes permettre d'obtenir des résultats à court terme, mais il s'agit à l'évidence d'une politique discutable sur la durée.

I. UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI QUI MET L'ACCENT SUR LE SECTEUR NON MARCHAND

A. UNE AMÉLIORATION PRÉCAIRE DE LA SITUATION DE L'EMPLOI

1. Une baisse du nombre de demandeurs d'emploi qui reste à confirmer

La situation de l'emploi est plus difficile à examiner dans les départements d'outre-mer qu'en métropole, compte tenu en particulier des formes d'emplois non recensées par les statistiques officielles. Néanmoins, les données disponibles ne laissent aucun doute quant au caractère préoccupant de la situation¹ et aux conséquences dommageables qui peuvent en résulter pour la cohésion des sociétés ultramarines.

a) Un marché du travail toujours déséquilibré

Les départements d'outre-mer n'avaient, jusqu'alors, que partiellement bénéficié du retour de la croissance constaté en métropole depuis 1997. Le nombre de demandeurs d'emploi a, en effet, augmenté en 1998 (sauf à la Réunion), pour entamer une légère décrue seulement en 1999.

Evolution du chômage dans les DOM-TOM

	1997	1998	1999	2000	2000/1997
Guadeloupe	49.765	52.425	54.255	47.842	- 3,86 %
Martinique	44.919	49.993	48.667	43.521	- 3,11 %
Guyane	12.555	13.073	12.791	11.695	- 6,80 %
Réunion	100.055	95.769	94.921	91.999	- 8,05 %
TOTAL	207.294	211.260	210.634	195.057	- 5,90 %

Source : ANPE DEFM Cat. – chiffres à fin décembre.

Le nombre, comme la proportion de chômeurs de longue durée, a continué à croître en 1998 et 1999. Les dernières données disponibles pour 2000 laissent, certes, penser qu'une inversion de tendance se confirmerait en 2000 puisque la part des chômeurs de longue durée dans l'ensemble des demandeurs d'emploi est passée de 52 % en 1999 à 47,1 % en 2000.

¹ En 1999, le taux de chômage était de 28,35 % en Guadeloupe, 28 % en Martinique, 20,42 % en Guyane et 31,8 % à la Réunion.

Cependant, il convient d'être prudent car la proportion de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an reste largement supérieure dans les départements d'outre-mer à ce qu'elle est en métropole (33,3 %).

Part des chômeurs de longue durée dans le DEFM

	1997	1998	1999	2000
Guadeloupe	49,5 %	55,7 %	56,3 %	50,9 %
Martinique	55,5 %	59,0 %	62,1 %	53,1 %
Guyane	40,3 %	44,3 %	32,1 %	33,4 %
Réunion	45,0 %	47,7 %	47,1 %	44,0 %
Ensemble DOM	/	52,1 %	52,0 %	47,1 %

Source : Secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

Par ailleurs, l'étendue du recours aux dispositifs participant au traitement social du chômage invite sans doute à relativiser quelque peu le sens à donner à ce « retournement » de tendance concernant l'évolution du chômage.

Enfin, il n'en demeure pas moins que le taux de chômage dans les départements d'outre-mer demeure beaucoup trop élevé, en particulier en ce qui concerne les jeunes.

En dépit d'une inflexion certaine en 2000, due pour l'essentiel à l'activation de programmes publics comme les emplois-jeunes, le taux de chômage des jeunes domiens demeure deux, voire trois fois plus élevé qu'en métropole. Cette situation pose la question de la formation professionnelle des jeunes domiens qui, on y reviendra, demeure le parent pauvre de la politique de l'emploi dans les départements d'outre-mer.

Taux de chômage des jeunes au sens du BIT

	1997	1998	1999	2000
Guadeloupe	54,40 %	61,40 %	61,00 %	57,50 %
Martinique	51,20 %	56,20 %	49,50 %	44,60 %
Guyane	63,12 %	57,80 %	60,10 %	43,30 %
Réunion	62,20 %	57,90 %	60,90 %	60,80 %
Métropole	28,10 %	25,40 %	25,20 %	20,70 %

Source : Secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

b) Les menaces sur la croissance dans les DOM se précisent

Alors que les départements d'outre-mer avaient tardé à bénéficier du retour de la croissance, ils devraient, par contre, subir les conséquences du ralentissement économique en même temps que la métropole.

Cette très grande sensibilité des économies ultramarines aux retournements de la conjoncture métropolitaine et internationale s'explique par le poids important des échanges avec la métropole, ainsi que par le caractère déterminant du secteur tertiaire (73,9 % des emplois en décembre 1999).

Or, le ralentissement économique s'est accentué depuis le printemps dernier en métropole, ce qui a pour conséquence de réduire la demande de biens et services en provenance des DOM. Le ralentissement concerne particulièrement le secteur du tourisme qui doit faire face, en outre, aux incertitudes concernant l'avenir des liaisons aériennes assurées jusqu'alors par AOM.

Emploi salarié par secteur

	Industrie	Construction	Tertiaire
GUADELOUPE	9,6 %	7,1 %	79,0 %
MARTINIQUE	11,0 %	8,0 %	71,0 %
GUYANE	14,0 %	10,8 %	70,4 %
RÉUNION	13,8 %	10,5 %	72,8 %
Ensemble DOM	11,9 %	9,0 %	73,9 %

Source : Ministère de l'Emploi – chiffres décembre 1999)

La dégradation des perspectives dans le tourisme et l'hôtellerie aura des conséquences directes sur les salariés qui travaillent dans ces secteurs (licenciements, moindres embauches, précarité accrue...) mais aussi sur l'ensemble de l'économie à travers des effets sur le secteur de la construction, par exemple, qui emploie 9 % des salariés.

Le Bureau international du travail (BIT)¹ estime que la situation actuelle, compte tenu des événements du 11 septembre, pourrait se traduire par une perte de 9 millions d'emplois dans ce secteur au niveau mondial.

Selon le BIT : « dans l'hôtellerie, les emplois directement concernés sont les petits métiers périphériques, les emplois à temps partiel ou postés, et ce, tant dans les pays développés que dans les pays en voie de développement. » Par ailleurs, le BIT estime que : « d'autres activités sont également touchées : les sociétés d'excursions et de transport, le secteur de l'avitaillement, les agences de voyage, les voyagistes, les croisiéristes et les

¹ BIT, « Répercussions sociales sur le secteur de l'hôtellerie et du tourisme des événements consécutifs au 11 septembre », document 01/38 du 24 octobre 2001.

industries de service comme la vente au détail spécialisée, les emplois auxiliaires d'aéroport et les chauffeurs de taxis ».

L'ampleur, comme la brutalité du choc sur le secteur du tourisme, appelle de la part du Gouvernement des mesures exceptionnelles afin d'amortir les conséquences économiques et sociales de ce changement de contexte. Or, force est de constater que le projet de budget ne comprend pas de dispositions en ce sens, ce que votre commission ne peut que regretter.

2. Le développement de l'exclusion entraîne une hausse des dépenses d'insertion

a) L'augmentation irrésistible du nombre des bénéficiaires du RMI

A la fin de l'année 2000, on comptait 131.671 bénéficiaires du RMI dans les DOM, soit une hausse de 3,5 % par rapport à 1999.

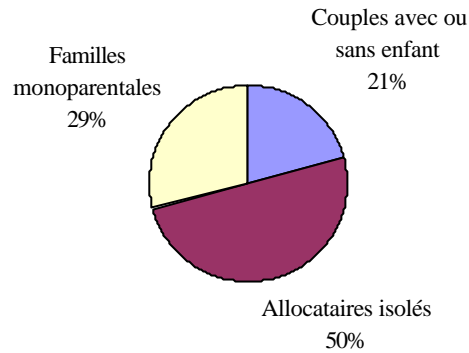
Evolution du nombre de bénéficiaires du RMI en 2000

Réunion	+ 2,6 %
Martinique	+ 6,0 %
Guyane	+ 5,1 %
Guadeloupe	+ 2,6 %
Métropole	- 5,3 %

Source : Secrétariat d'Etat à l'outre-mer

L'augmentation du nombre de bénéficiaires illustre les progrès de l'exclusion. Ce sont en effet les publics les plus isolés, les plus faibles qui en bénéficient.

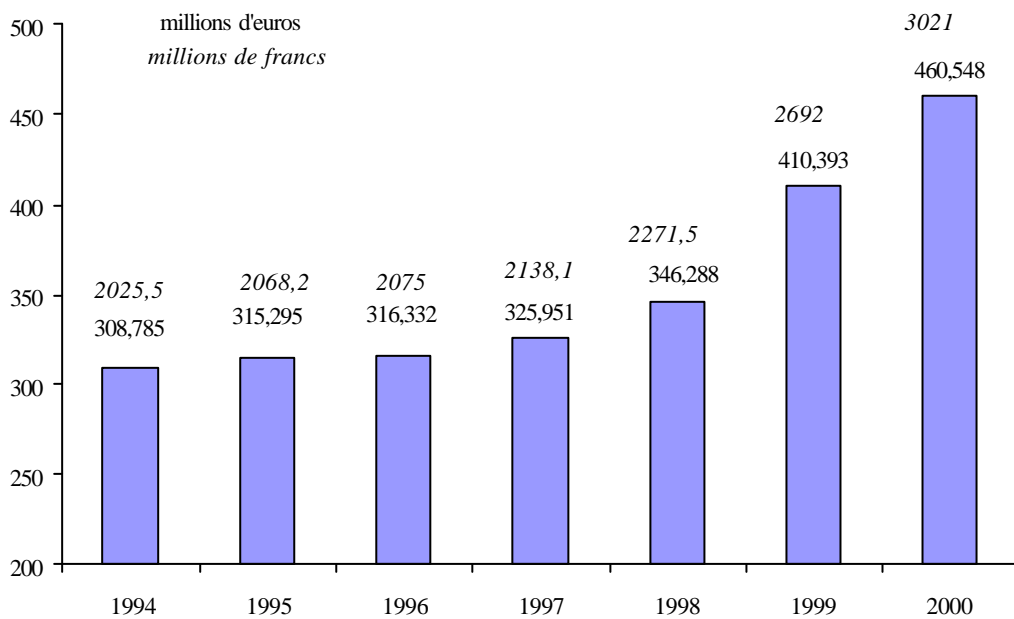
Répartition des bénéficiaires du RMI en 2000



Pour l'année 2000, le barème du RMI applicable dans les DOM est égal à 86 % du montant fixé pour la métropole et l'allocation mensuelle moyenne effectivement versée est de 271,7 euros (1.782 francs) contre 328 euros en métropole (2.152 francs).

Les dépenses liées au RMI ont très fortement augmenté depuis 1998 (+ 33 %) en lien avec la hausse des effectifs.

Evolution des dépenses d'allocation au RMI 1994-2000



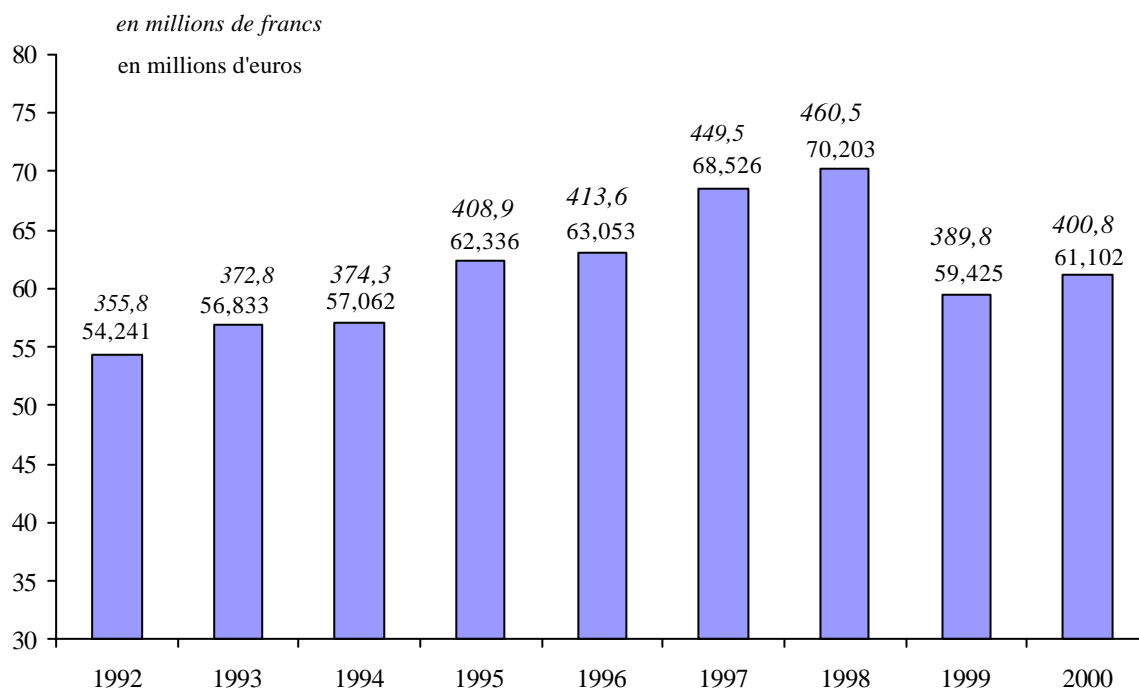
b) La compensation de la suppression de la créance de proratisation

L'alignement du RMI des départements d'outre-mer sur celui de la métropole doit s'achever en 2002 après une phase intermédiaire en 2001.

Compte tenu du nombre important de bénéficiaires, le relèvement du montant du RMI entraîne mécaniquement l'entrée de nouveaux bénéficiaires dans le dispositif qui percevront une allocation différentielle de faible montant. Le coût de l'alignement est estimé à 66 millions d'euros en 2001. Il pourrait représenter le double en 2002 à défaut d'une amélioration du fonctionnement du marché du travail. L'alignement du RMI entraîne par voie de conséquence la disparition de la créance de proratisation.

En 2002, la disparition de la créance s'illustrera par l'absence de crédits portés au chapitre 46.01 consacré aux « actions d'insertion en faveur de bénéficiaires du RMI dans les DOM ». Néanmoins, afin de maintenir le niveau des crédits, 31,2 millions d'euros seront inscrits sur l'article 50 du FEDOM au titre de la part insertion de la créance, ce qui correspond à 23,2 millions de francs de mesures nouvelles.

Contribution des collectivités locales au RMI



B. UNE POLITIQUE QUI NÉGLIGE LES EMPLOIS PÉRENNES

1. Des moyens importants pour des priorités contestables

Les moyens consacrés à l'emploi s'élèvent à 505 millions d'euros (3,31 milliards de francs), ce qui représente 47 % des crédits du secrétariat d'Etat.

a) La hausse des crédits consacrés à l'emploi se poursuit

Ces crédits, qui sont inscrits au chapitre « Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM) et mesures en faveur de l'emploi à Mayotte », sont en hausse de 25,49 % par rapport au budget pour 2001.

Ces moyens supplémentaires sont destinés au renforcement des dispositifs « classiques » d'insertion et au financement de nouvelles mesures prévues par la loi d'orientation pour l'outre-mer (projets initiatives jeunes, allocation de retour à l'activité, prime à la création d'emploi, congé solidarité).

Ils ont également pour objet de pourvoir à la compensation de la suppression de la créance de proratisation consécutive à l'achèvement de l'alignement du revenu minimum d'insertion sur son niveau métropolitain.

Evolution des crédits du FEDOM

<i>Chapitre 44-03</i>	<i>LFI 2001</i>		<i>PLF 2002</i>	
	<i>Nombre de mesures</i>	<i>Dotation budgétaire €</i>	<i>Nombre de mesures</i>	<i>Dotation budgétaire €</i>
<i>Art. 11 : CES</i>	35.000	96.042.881	39.000	104.046.454
<i>Art. 12 : CEC</i>	2.800	51.222.870	2.800	53.357.156
<i>Art. 20 : CIA</i>	15.000	28.812.864	15.000	31.633.171
<i>Art. 30 : CAE</i>	7.500	53.052.258	4.500	37.197.560
<i>Art. 40 : Primes</i>	1.700	3.048.980	2.200	5.793.062
<i>Art. 50 : Créance</i>		7.622.451		31.252.049
<i>Art. 60 : CRE</i>		1.067.143		609.796
<i>Art. 70 : Etudes</i>		152.449		152.449
<i>Art. 81 : Emplois-jeunes</i>	3.000	126.380.235	1.000	145.436.364
<i>Art. 82 : Projet initiative jeunes</i>	10.000	15.244.902	10.000	36.282.866
<i>Art. 83 : Congé solidarité</i>	3.000	6.097.961	3.000	15.244.902
<i>Art. 84 : Allocation retour à l'activité</i>	10.000	13.720.412	10.000	25.916.333
<i>Art. 86 : CES CEC Mayotte</i>			4.765	7.904.482
<i>Art. 90 : Mesures en faveur de l'emploi à Mayotte</i>				
- CIA			5.450	7.622.451
- Créations d'emplois			1.000	762.245
- PIJ			1.000	1.829.388
TOTAL	88.000	402.465.406	99.715	505.040.728

Secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Au total, les crédits destinés à l'emploi ont vocation à financer près de 100.000 mesures fin 2002, hors Mayotte, qui se répartissent principalement comme suit : 39.000 contrats emploi-solidarité (CES), 15.000 contrats d'insertion par l'activité (CIA), 10.000 projets initiatives jeunes, 10.000 allocations de retour à l'activité (ARA), 3.000 congés de solidarité et 2.200 primes à la création d'emplois.

Les dispositifs publics en faveur de l'emploi dans les DOM

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ⁽¹⁾
CES	41.833	50.010	44.836	38.161	36.130	40.030	39.229	40.000
CEC							3.062	3.800
CIA	-	-	9.094	15.000	15.000	15.000	15.000	19.000
CAE	-	6.813	12.305	10.600	6.959	6.820	7.445	5.000
CRE	5.755	671	-	-				
Emplois-jeunes					3.693	3.823	2.808	2.100
TOTAL	47.588	57.494	66.235	63.761	61.782	65.673	67.544	69.900

⁽¹⁾ Enveloppes physiques arrêtées par le comité permanent du FEDOM lors de sa réunion du 27/06/01.

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 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 1.000 à 2.000 francs 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 2001 ne serviront qu'à financer les contrats déjà existants.

Les emplois-jeunes

(voir ci-après)

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-jeunes 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. Ainsi, en 1999, 3,9 millions de francs ont été consommés à ce titre, en accompagnement de divers plans sociaux.

Par ailleurs, la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte se traduit par l'ouverture de 18,11 millions d'euros (118,8 millions de francs) réservés à des mesures d'insertion.

Dans le domaine de l'emploi, ces crédits sont inscrits au sein du FEDOM dans deux nouveaux articles : un premier est consacré au financement des CES et CEC auquel est inscrite une mesure nouvelle de 0,5 million d'euros (3,3 millions de francs) alors que le second -intitulé «mesures en faveur de l'emploi à Mayotte »- est doté de 10,2 millions d'euros (67 millions de francs) afin de permettre la mise en œuvre des nouveaux dispositifs qui vont être créés par ordonnance. Fin 2002, ce sont 12.250 mesures d'insertion qui devraient être mises en œuvre dans cette seule collectivité.

Les autres politiques visant à favoriser l'insertion sont maintenues et bénéficient souvent d'un effort supplémentaire. C'est le cas en particulier du service militaire adapté (SMA) qui se professionnalise, avec pour objectif d'accueillir 3.000 jeunes au 1^{er} janvier 2003, soit le même nombre qu'avant la suppression du service national. En 2002, 500 nouveaux emplois viendront s'ajouter aux 2.000 emplois créés en 1999, 2000 et 2001 pour un coût supplémentaire de 5,5 millions d'euros (36,26 millions de francs).

**Les mesures d'insertion issues de la loi d'orientation outre-mer
dans le budget pour 2002**

	PLJ	Congé-solidarité	ARA
PLF 2002 (<i>en millions d'euros</i>)	36,28	15,244	25,92
Evolution 2002/201 (<i>en %</i>)	138,07	150,02	88,89
Nombre de contrats prévus	10.000	3.000	10.000

Source : Secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

La hausse des crédits consacrés à l'emploi trouve son origine dans la mise en œuvre de la loi d'orientation pour l'outre-mer. D'une année sur l'autre, les crédits alloués aux congés solidarité augmentent de 130 %, ceux des projets initiative-jeunes de 138 % et ceux consacrés aux allocations de retour à l'activité de près de 89 %.

Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi

DOM	Objectif 1999	Taux de réalisation au 31.12.1999	Objectif 2000	Taux de réalisation au 31.12.2000
Guadeloupe	12.000	54,90 %	10.000	95,70 %
Guyane	3.000	95,30 %	3.650	98,70 %
Martinique	10.000	56,10 %	11.500	85,50 %
Réunion	25.000	84,50 %	30.000	104,50 %
DOM	50.000	72,38 %	55.150	98,55 %

(en métropole : 98,7 % au 31.12.99 et 105,1 % au 31.12.00).

Enfin, on assiste à une montée en puissance du dispositif d'accompagnement personnalisé vers l'emploi qui décline dans les DOM un programme qui a déjà montré ses mérites en métropole.

b) Une amélioration de l'effort de formation à confirmer

Votre commission n'a eu de cesse de déplorer depuis plusieurs années, le caractère limité des efforts déployés pour encourager la formation professionnelle, ceci alors même que subsiste un très fort taux de chômage des jeunes.

En dépit d'une absence de politique volontariste de la part des pouvoirs publics, on constate néanmoins une hausse du nombre des contrats conclus.

Pour les contrats d'apprentissage, on assiste depuis peu à une hausse significative du niveau de formation et à une augmentation sensible de la part de la population féminine dans les effectifs d'apprentis.

Les formations en alternance et l'apprentissage

(en nombre de contrats signés)

	Réunion		Martinique		Guadeloupe		Guyane	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Apprentissage	1.855	2.707	778	1.264	378	962	74	174
Contrat qualification	760	1.215	187	225	180	494	82	98
Contrat adaptation	38	15	1	4	1	1	13	19
Contrat orientation	371	582	2	0	63	58	53	24

Source : DARES

Votre commission considère qu'une véritable impulsion politique est nécessaire pour encourager davantage encore le développement de la formation en alternance dans les DOM.

2. Une priorité au secteur non marchand

La politique de soutien au secteur marchand reste encore trop timide lorsqu'on la compare à celle mise en place en faveur du secteur non marchand.

a) Le développement du programme « emplois-jeunes »

Le dispositif « nouveaux services – emplois-jeunes » créé par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 est applicable dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon dans les mêmes conditions qu'en métropole. Son financement est assuré par le FEDOM à l'exception des emplois-jeunes recrutés par les

ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur. A la date du 31 décembre 2000, 10.323 emplois-jeunes avaient été créés.

A ces emplois-jeunes, s'ajoutent ceux pris en charge directement par le ministère de l'éducation nationale (4.523 aides éducateurs) ainsi que ceux financés par le ministère de l'intérieur (286 adjoints de sécurité), soit au total 14.862 emplois.

Les tâches effectuées concernent principalement les secteurs de la santé-solidarité (15,9 %), de l'éducation (15 %), du sport (13,2 %), de l'environnement (11,9 %), du logement (9,7 %) et de la culture (9,6 %).

Nombre de postes d'emplois-jeunes créés au 31/12/00

	FEDOM	Education nationale	Intérieur	Total général
Guadeloupe	1.355	942	110	2.407
Guyane	682	407	21	1.110
Martinique	3.092	933	51	4.076
Réunion	5.175	1.971	104	7.250
Saint-Pierre-et-Miquelon	19			19
TOTAL	10.323	4.253	286	14.862

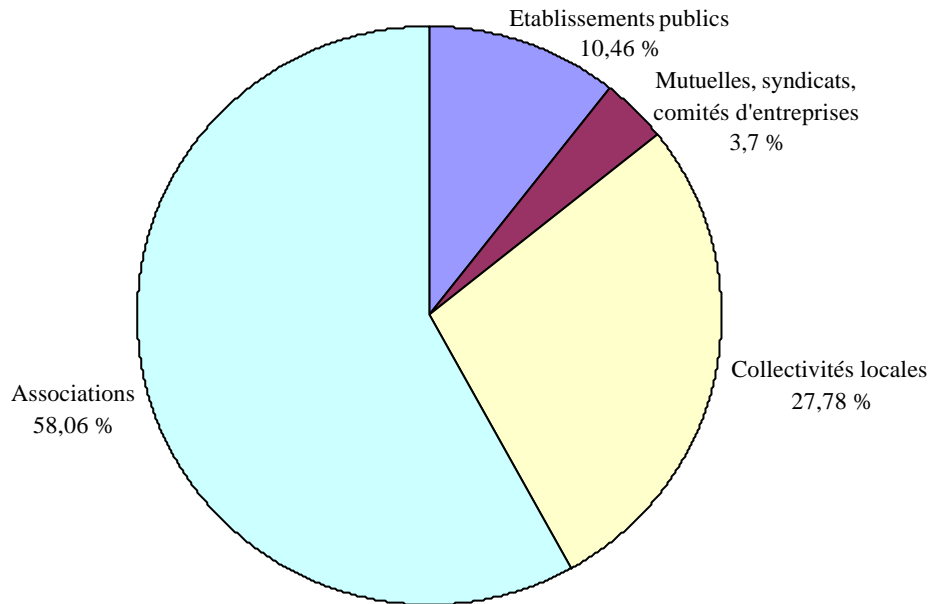
Le projet de budget pour 2002 prévoit la création de 1.000 nouveaux emplois-jeunes qui devrait porter le nombre total de jeunes bénéficiaires à 14.862 dans les DOM, sachant que le dispositif est, en outre, étendu à Mayotte.

**Nombre d'emplois-jeunes
par tranches de 1.000 habitants**

Métropole	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total DOM
2,9	3,2	4,3	8,1	7,3	6,1

Le dynamisme dont il a été fait preuve depuis 1998 dans la création d'emplois-jeunes n'est pas sans poser quelques questions à l'heure où, en métropole, l'avenir de ces jeunes suscite de légitimes interrogations. Compte tenu des difficultés rencontrées par les collectivités locales et les associations pour assurer le complément de l'aide publique à ce programme, il fait peu de doutes que la pérennisation de ces emplois est rien moins qu'assurée.

Répartition des emplois-jeunes par catégorie d'employeurs au 31.12.2000



Votre commission a toujours été très réservée quant à l'adéquation de ce programme avec la situation des DOM, ceci en particulier du fait du coût du dispositif qui limitait d'autant le développement d'autres programmes. La préférence donnée à ce dispositif a surtout pour conséquence de renforcer la place de l'emploi public et para-public dans l'économie des DOM, ce qui ne constitue pas un gage de développement durable.

Répartition des salariés entre secteurs privé et public (en %)

	RÉUNION	GADELOUPE	MARTINIQUE	GUYANE	DOM
Privés	60,5	61,6	56	44	58
Publics	39,5	38,4	44	56	42

Votre commission considère que les incitations au développement d'emplois pour les jeunes dans le secteur marchand, à travers par exemple des encouragements supplémentaires à la formation professionnelle, devraient être privilégiées afin de réduire durablement le taux de chômage des jeunes dans les DOM.

b) Une politique de l'offre à développer

Dans son avis de l'année passée¹, notre collègue Philippe Nogrix avait regretté l'absence de recentrage sur le secteur marchand de la politique de l'emploi dans les DOM.

Il avait insisté en particulier sur la nécessité de relancer les contrats d'accès à l'emploi qui constituent les seuls contrats d'insertion spécifiques au secteur marchand. Il avait également souligné l'urgence d'un renforcement des actions de formation professionnelle.

Votre rapporteur pour avis ne peut que reprendre à son compte ces suggestions de bon sens de même que la proposition faite par votre commission, lors du débat sur la loi d'orientation pour l'outre-mer, de créer une convention de retour à l'emploi.

La convention de retour à l'emploi

Un tel dispositif, qui vise à relancer l'insertion des titulaires du RMI de longue durée dans l'économie marchande, avait été proposé, au nom de votre commission des Affaires sociales, par notre collègue Jean-Louis Lorrain à l'occasion de l'examen du projet de loi d'orientation, mais avait été repoussé par le Gouvernement, puis par l'Assemblée nationale.

L'idée est de permettre aux personnes titulaires du RMI depuis plus d'un an d'accepter un contrat d'accès à l'emploi (CAE) à mi-temps et de bénéficier pendant sa durée du maintien de l'allocation du RMI qu'il touchait précédemment.

Un tel système permet d'inciter au retour dans le monde du travail -mais aussi à la régularisation de travail dissimulé- de personnes très éloignées de l'emploi qui ne souhaitent pas, dans un premier temps, un emploi à temps complet.

C'est un mécanisme de dynamisation des dépenses passives au titre du RMI. C'est pourquoi le dispositif est mis en oeuvre dans le cadre d'une convention dite de revenu minimum d'activité, conclue entre le bénéficiaire, l'entreprise et l'ADI.

Ce dispositif s'inspire du dispositif « d'intéressement » proposé par votre commission en 1998, lors de l'examen de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Il est plus favorable que l'ARA ou que les mécanismes d'intéressement existants, qui fonctionnent mal dans les DOM.

Par ailleurs, il convient d'observer que le Gouvernement a, toujours dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi d'orientation pour l'outre-mer, augmenté les crédits consacrés aux allègements de charges sociales. Ces crédits qui sont inscrits au chapitre 44-77 du budget du ministère de l'emploi seront portés à 68,4 millions d'euros en 2002.

¹ Avis n° 96 – Tome VIII (2000-2001) du Sénat présenté au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2001, M. Philippe Nogrix, rapporteur pour avis, p. 16.

Il s'agit là, à l'évidence, d'un premier pas important dans la direction d'un soutien au secteur marchand. Pourtant, compte tenu de l'efficacité de la politique d'allègement des charges sociales, on ne peut que regretter que l'effort consenti n'ait pas été d'une autre ampleur.

Mise en œuvre des exonérations de cotisations patronales dans les DOM

Le dispositif d'exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale dans les départements d'outre-mer ou à Saint-Pierre et Miquelon introduit par la loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 (*CSS, art. L. 752-3-1*) et les décrets d'application du 2 avril 2001 concerne :

- d'une part, l'ensemble des entreprises de moins de 11 salariés (quel que soit leur secteur d'activité) ; les entreprises franchissant le seuil de dix salariés verront l'exonération maintenue durant un an pour les dix premiers salariés, puis progressivement supprimée sur cinq ans ;

- d'autre part, les entreprises, quel que soit leur effectif, appartenant à un certain nombre de secteurs considérés comme exposés à la concurrence (agriculture, industrie, tourisme, hôtellerie-restauration, presse et production audiovisuelle, énergies renouvelables, pêche, nouvelles technologies de l'information et de la communication...). Pour les entreprises du BTP, l'exonération est cependant limitée à 50 % des cotisations.

L'exonération vise les cotisations patronales d'assurances sociales, d'allocations familiales et d'accidents du travail, dans la limite d'un montant de rémunération correspondant à 1,3 SMIC. Un allègement supplémentaire, fixé par décret à 9.000 francs par an et par salarié, est par ailleurs prévu en cas d'accord sur la réduction de la durée de travail (*L. n° 2000-37 du 19 janvier 2000, art. 19 et 21*).

Cette mesure est imputable sur la totalité des cotisations patronales dues. Les entreprises pourront opter entre les allègements spécifiques aux départements d'outre-mer et ceux prévus par les lois 35 heures des 13 juin 1998 et 19 janvier 2000.

II. UNE POLITIQUE DU LOGEMENT QUI NE RÉPOND QUE TRÈS PARTIELLEMENT AUX BESOINS

A. UNE SITUATION TOUJOURS TRÈS DÉGRADÉE

La situation du logement demeure toujours aussi préoccupante dans les DOM. La persistance d'une demande insatisfaite coïncide avec le développement de l'insalubrité¹.

1. Une crise du logement endémique

Malgré des efforts non négligeables pour augmenter l'offre de logements, le développement démographique accroît structurellement la demande. Les besoins qui étaient estimés à 12.500 logements neufs supplémentaires par an en 2001 ont été réévalués à 14.530 cette année, ce qui reste sans doute en deçà de la réalité.

Eléments statistiques d'appréciation de la situation du logement dans les TOM

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	Total
Population 1999	421.632	381.467	157.274	705.072	131.320	1.796.765
Croissance 99/90	8,95 %	6,09 %	37,24 %	18,18 %	38,82 %	15,74 %
Nombre de résidences principales (99)	144.818	130.844	46.173	215.044	28.388	565.267
Nombre de Rmistes (4)	29.146	28.977	9.273	63.667	(2)	131.063
Logements insalubres (1)	14.000	9.000	10.000	21.000	15.000 (3)	69.000
Besoin logements neufs sociaux par an	3.000	2.930	1.800	5.000	1.800	14.530

(1) Estimation réalisée 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.

(2) Pas de RMI à Mayotte.

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

(4) Nombre de foyers en juin 2000.

¹ Les critères de l'insalubrité peuvent évoluer d'un DOM à un autre, ce qui donne lieu à des difficultés d'évaluation du nombre de logements concernés.

Dans une collectivité comme Mayotte ou en Guyane, les besoins deviennent même sans commune mesure avec ce que l'on peut connaître en métropole.

Les contraintes de la politique du logement dans les DOM

La politique du logement doit s'inscrire dans un contexte de contraintes spécifiques où dominent :

- des besoins très importants liés au rattrapage des retards actuels et à une croissance démographique très forte (1,6 % par an), quatre fois supérieure en moyenne à celle de la métropole ;
- un revenu moyen peu élevé reflétant une forte proportion de bas salaires et un taux de chômage élevé de 28 % en moyenne ;
- des disponibilités foncières limitées liées à l'environnement naturel (risques, morphologie...) et au sous-équipement des villes et des quartiers ;
- des collectivités locales en situation financière difficile ;
- un parc de logements insalubres ou sous-équipés qui, bien qu'en diminution, reste très important.

Votre commission, tout en rappelant la difficulté à mobiliser suffisamment de moyens pour répondre à ces besoins, souhaite qu'une réflexion soit engagée concernant un effort particulier déployé dans la durée qui tendrait à faire du logement une priorité en se fixant des objectifs ambitieux comme l'éradication de l'insalubrité.

Au demeurant, une telle politique permettrait très certainement de mieux structurer les économies et les marchés du travail des DOM que ne le font certains dispositifs d'aide à l'insertion dans le secteur non marchand.

2. Le coût toujours croissant des aides au logement

En ligne avec le développement démographique, on assiste à une augmentation du nombre des bénéficiaires de l'allocation logement dans les DOM.

Le nombre de bénéficiaires de l'allocation logement à caractère familial s'élevait à 95.560 en 2000 et celui de l'allocation logement à caractère social à 46.363.

Bénéficiaires de l'allocation logement dans les DOM (nombre d'effectifs)

	1997		1998		1999		2000	
	ALF	ALS	ALF	ALS	ALF	ALS	ALF	ALS
Guadeloupe	15.147	6.565	16.193	7.280	17.194	8.101	18.747	8.763
Martinique	15.150	7.147	16.327	8.229	17.031	8.875	18.353	9.689
Guyane	5.932	1.999	6.414	2.213	6.730	2.379	6.837	2.527
Réunion	43.504	19.447	46.626	21.439	48.710	22.846	51.623	25.384
TOTAL	79.733	35.158	85.560	39.161	89.665	42.201	95.560	46.363

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

L'augmentation du nombre des bénéficiaires se traduit inmanquablement par une hausse des crédits consacrés au financement de ces aides. Depuis 1997, les crédits consacrés à l'allocation de logement familial (ALF) ont augmenté de 56 % et ceux affectés à l'allocation de logement social (ALS) de 70 %. Les crédits consacrés aux aides au logement s'élevaient en 2000 à 312 millions d'euros.

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

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. Ces modifications devraient accroître encore à l'avenir le coût de l'allocation logement, qui n'a cessé d'augmenter depuis 1997.

Coût de l'allocation logement dans les DOM

(en millions de francs)

	1997		1998		1999		2000	
	ALF	ALS	ALF	ALS	ALF	ALS	ALF	ALS
Guadeloupe	185,2	50,3	247,7	66,9	289,2	82,7	46,5 (305)	13,9 (91)
Martinique	185,7	60,6	240,8	78,6	254,3	86,9	44,2 (290)	15,5 (102)
Guyane	79,5	18,7	104,4	24,0	114,1	26,9	18,5 (121)	4,9 (32)
Réunion	545,2	153,2	703,8	203,5	775,7	236,8	128,1 (840)	40,4 (265)
TOTAL	995,6	282,8	1296,5	373,0	1433,3	433,3	237,2 (1556)	74,7 (490)

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

B. DES MOYENS DE PLUS EN PLUS LIMITÉS POUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT

Le logement constitue le deuxième poste de dépenses du budget. La « ligne budgétaire unique » (chapitre 65-01) est ainsi pourvue de 287,52 millions d'euros (1,89 milliard de francs) en autorisations de programme et 161 millions d'euros (1,06 milliard de francs) en crédits de paiement.

1. Une compensation a minima de la disparition de la créance de proratisation

Les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) augmenteront en 2002 de près de 12 % en crédits de paiement et de près de 40 % en autorisations de programme.

**Ligne budgétaire unique
(autorisations de programme)**

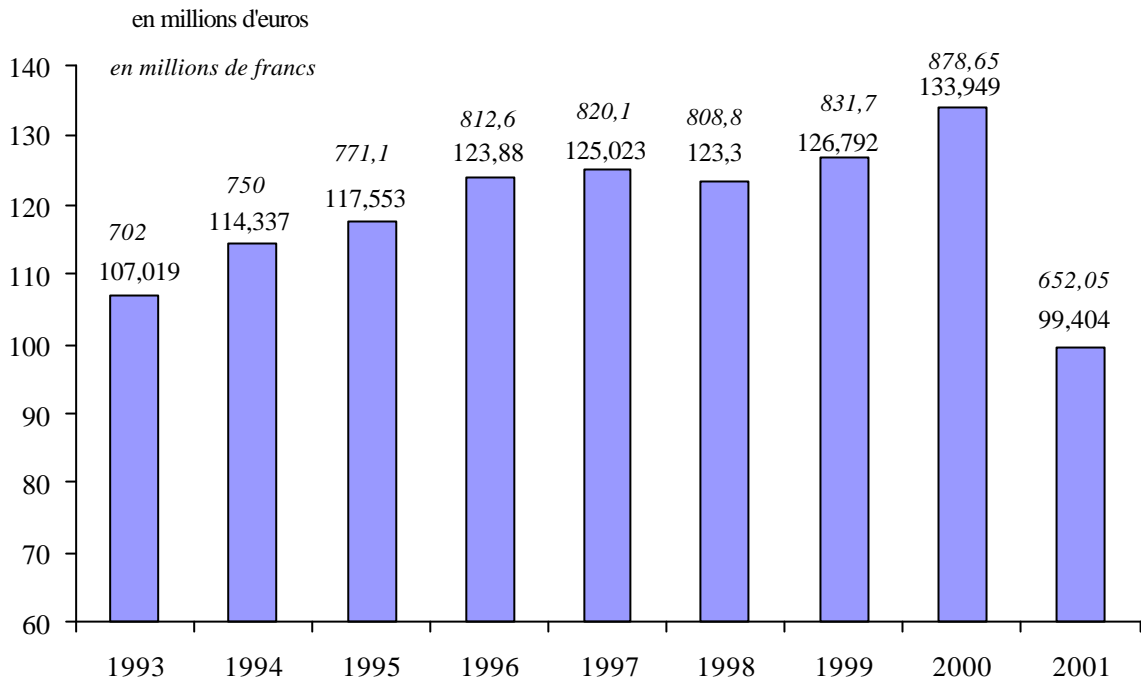
(en millions d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002
167,08	167,08	167,69	205,81	287,52

Source : budgets votés et projet de loi de finances.

Cette forte hausse des crédits doit néanmoins être relativisée puisqu'elle intervient afin de compenser la disparition de la part de la créance de proratisation versée au logement.

Evolution de la créance de proratisation



Par rapport à 2001, la «LBU » augmente de 81,71 millions d'euros en autorisations de programme. Or, la suppression de la part de la créance de proratisation destinée à l'effort en faveur du logement était estimée à 74,55 millions en 2001. Le Gouvernement considère par conséquent que cette part est compensée par la hausse des crédits de la « LBU » prévue pour 2002.

Part de la créance de proratisation versée au profit du logement

(en millions d'euros)

1998	1999	2000	2001 ⁽¹⁾	2002 ⁽¹⁾
88,54	94,85	100,38	81,40	3,11

Source : secrétariat à l'outre-mer.

(1) prévisions.

Ces moyens doivent permettre de financer la réhabilitation de 6.000 logements du parc locatif social ou du parc privé, ainsi que la construction de 5.000 logements sociaux en location et 5.700 en accession à la propriété.

D'autre part, les crédits affectés à la résorption de l'habitat insalubre bénéficieront à 2.400 ménages grâce à l'attribution d'aides spécifiques à hauteur de 27,4 millions d'euros en autorisations de programme en 2002. Toutefois, le total des crédits de paiement connaîtra une hausse moins forte puisqu'il s'élèvera à 10,7 millions d'euros en 2002.

En outre, plusieurs dispositions mises en œuvre en 2001 devraient continuer à porter leurs fruits en 2002, il s'agit en particulier de la simplification des mécanismes financiers, de l'ouverture de la ligne budgétaire unique au financement des résidences sociales, de la diversification des aides à l'amélioration des logements, de l'unification des barèmes d'allocation logement ou encore du renforcement des moyens mis à disposition de la politique de la ville.

L'aide à la construction de logements neufs dans les DOM

L'accession très sociale, sociale et intermédiaire :

L'accession très sociale : c'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 %.

Le locatif :

Les prêts aidés par l'Etat servis par la Caisse des dépôts et consignations permettent de financer le logement locatif social et très social.

Le prêt locatif intermédiaire (PLI) finance les logements dont le loyer se situe entre celui pratiqué dans le secteur locatif social et celui observé sur le marché libre. Il est distribué par la CDC ou l'AFD ou tout établissement de crédit ayant passé une convention avec l'Etat au taux fixe de 5,5 % sur une durée de 25 ans.

Les prêts « construction-démolition » (LLS-CD) sont en vigueur depuis le 4 mai 2000 et ouvrent la possibilité d'entreprendre des opérations de démolition d'ensemble de logements sociaux en assurant le relogement des locataires concernés par les démolitions. Ces prêts bénéficient d'un taux réduit de 1,83 %.

2. Une certaine diminution des moyens en faveur du logement

L'année dernière, notre collègue, Philippe Nogrix s'inquiétait de la baisse de 9% des crédits consacrés à la politique du logement qu'il avait observée du fait de la compensation seulement partielle de la diminution de la créance de proratisation.

Evolution des dotations budgétaires en faveur du logement¹

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002	Evolution 2002-2001
LBU ²	136,75	140,00	144,83	161,00	+ 11 %
Créance de proratisation ³	94,85	100,38	81,40	3,11	- 96 %
TOTAL	231,60	240,38	226,23	164,11	- 27 %

Source : Secrétariat d'Etat à l'outre-mer

En 2002, la compensation de la diminution de la créance de proratisation sera, certes, assurée en autorisations de programme, comme le souligne le Gouvernement, mais pas en crédits de paiement. Selon ce dernier critère, les crédits effectifs mis à la disposition de la politique du logement diminueront de 27 % en 2002, ce qui est considérable. Ce faisant, votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer que le Gouvernement n'ait pas souscrit à son engagement de l'année passée de consacrer 489 millions¹ de francs supplémentaires à la politique du logement dans les DOM en 2002 afin de compenser la disparition de la créance de proratisation.

Par ailleurs, des incertitudes demeurent quant à l'évolution des crédits à l'avenir. La compensation de la part « logement » de la créance de proratisation ne faisant pas l'objet d'une ligne individuelle, il sera, en effet, difficile d'en suivre l'évolution.

Enfin, la prise en compte d'importants reports d'une année sur l'autre par le Gouvernement pour estimer l'effort en faveur du logement, outre qu'elle pose la question de l'efficacité des outils, ne clarifie pas le débat sur les moyens mobilisés.

Au-delà même de la nécessaire définition d'une nouvelle ambition pour le logement dans les DOM, que votre commission appelle de ses vœux, c'est un véritable effort budgétaire de la part du Gouvernement en faveur du logement dans les DOM qui devient chaque jour plus indispensable.

*

* *

Des annulations de crédits importantes en 2001

¹ En crédits de paiement et en millions d'euros.

² Chapitre 65-01.

³ Part relative à l'effort en faveur du logement.

Le projet de loi de finances rectificative² pour 2001 récapitule les annulations de crédits auxquelles a procédé le Gouvernement. Le budget de l'outre-mer a été particulièrement affecté cette année puisque le total des annulations de crédits approche les 300 millions de francs.

L'arrêté du 21 mai 2001 du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a annulé 40 millions de francs de crédits de paiement, dont 20 millions au titre du FEDOM (chapitre 65-01) et 20 millions concernant la subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (chapitre 68-90). Ces deux chapitres ont été à nouveau concernés par des annulations de crédits de paiements décidés par un arrêté du 14 novembre 2001 pour des montants respectifs de 89,6 millions de francs et 126 millions de francs, le total des annulations prévues par ce second arrêté, qui concerne également d'autres chapitres, s'élevant à 255,6 millions de francs.

De telles annulations de crédits devraient inviter le Gouvernement à s'interroger sur la pertinence des objectifs qu'il se fixe et sur l'efficacité des outils qu'il a mis en place. A défaut, c'est la véracité même de son discours qui pourrait s'en trouver menacée.

Certes, le Gouvernement s'est attaché, au moins partiellement dans ce projet de budget pour 2002, à entreprendre la mise en œuvre des deux lois importantes que sont la loi d'orientation pour l'outre-mer et la loi relative à Mayotte. Cependant, ce seul critère ne saurait suffire à présumer de la qualité de ce projet de budget, ni de la justesse des orientations retenues.

Au-delà des données chiffrées, il convient en effet de s'attacher, en particulier, à l'examen des choix réalisés et au caractère pérenne des financements attendus.

Ce qui importe en cette fin de législature, c'est de savoir si la voie tracée pour l'outre-mer correspond aux véritables besoins des populations et des territoires concernés ou bien si les mesures engagées constituent davantage des solutions temporaires sans véritable effet sur le développement durable.

Or, si le Gouvernement n'a pas manqué d'attention pour les DOM, celle-ci n'a sans doute pas su s'exprimer de manière suffisamment audacieuse pour traiter au fond les problèmes aigus auxquels sont confrontés nos concitoyens d'outre-mer.

Une véritable politique de développement durable et autonome des DOM reste donc encore à définir et à conduire, qu'il s'agisse des encouragements au développement d'emplois pérennes ou de l'effort en faveur du logement.

C'est pourquoi votre commission, saisie pour avis, a émis, comme elle l'a fait en 2000 et 2001, un avis défavorable à l'adoption des crédits du secrétariat d'État à l'outre-mer pour 2002.

¹ Réponse adressée par le secrétariat d'Etat au logement au questionnaire budgétaire pour 2001 de M. Jacques Bimbenet, rapporteur.

² Voir document n° 3384 de l'Assemblée nationale du 14 novembre 2001, p. 167 et 191.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 30 octobre 2001, la commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de Mme Valérie Létard sur le projet de loi de finances pour 2002 (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).

M. Louis Souvet s'est inquiété de la persistance d'un taux de chômage très élevé dans les DOM, qui pouvait dépasser 50 % pour les jeunes, et du maintien d'une situation sociale très dégradée, caractérisée par une grande dépendance des populations concernées vis-à-vis des différentes aides sociales. Il a insisté sur la nécessité de mettre l'accent sur la politique en faveur du logement afin, notamment, de dynamiser l'économie locale et de favoriser l'emploi des jeunes. Il a observé que les DOM étaient très exposés à la conjoncture internationale du fait de la place importante qu'occupait le tourisme dans leur économie. Il a fait part de sa préoccupation devant les conséquences que ne manqueraient pas de produire les récents événements sur ce secteur de l'économie.

M. Paul Vergès, après avoir observé que l'évolution des crédits réservés à l'outre-mer dans le projet de budget pour 2002 était plutôt satisfaisante, a souhaité néanmoins souligner le décalage qui existait entre, d'une part, les moyens engagés et les politiques mises en œuvre et, d'autre part, les enjeux auxquels allaient être confrontés les DOM dans les vingt prochaines années.

Il a expliqué que les DOM cumulaient les difficultés propres aux pays industrialisés, à travers par exemple les restructurations économiques, et celles que connaissaient les pays en voie de développement, du fait notamment de l'explosion démographique.

Il a insisté sur les difficultés qui apparaissaient du fait des contraintes consécutives à l'intégration des DOM dans le marché unique européen compte tenu de la forte concurrence exercée par les pays voisins. Il a expliqué, en effet, que les subventions dont les DOM pouvaient bénéficier avaient souvent pour conséquence de fragiliser les économies locales en

augmentant artificiellement les coûts alors que les concurrents des DOM pouvaient, quant à eux, bénéficier d'une main-d'œuvre abondante et très compétitive.

Après avoir rappelé que la population de la Réunion avait été multipliée par trois depuis 1946 pour atteindre aujourd'hui 756.000 habitants et qu'elle devrait atteindre près d'un million en 2025, il a souligné le caractère inadapté d'une politique qui privilégiait une vision annuelle et des dispositifs favorisant l'assistance. A cet égard, il a rappelé les effets pervers que pouvait avoir pour l'économie locale le surcroît de rémunération, estimé à 53 %, dont bénéficiaient les personnels titulaires de la fonction publique.

Il a observé, par ailleurs, qu'il demeurerait un problème institutionnel pour les régions d'outre-mer quant à leur place dans les processus d'intégration régionaux en cours dans les Caraïbes et en Afrique australe.

Compte tenu de ces observations, il a indiqué qu'il voterait le budget, sans illusion, en appelant de ses vœux l'adoption d'une vision à l'horizon de vingt ans pour tenir compte des enjeux auxquels devaient faire face les DOM.

***M. Claude Domeizel** a rappelé, à son tour, les incidences que pouvait avoir le développement démographique des DOM sur l'emploi et l'éducation. Il s'est déclaré préoccupé notamment par l'inexistence des transports en commun. Il a souhaité une remise en cause du principe selon lequel les personnels titulaires de la fonction publique bénéficiaient d'un surcroît de rémunération très important, après avoir observé que cette spécificité favorisait en réalité le recours à des personnels non titulaires qui ne bénéficiaient pas des mêmes avantages. Il a souscrit à l'idée de développer une vision à vingt ans. Néanmoins, évoquant le projet de budget pour 2002, il s'est félicité de l'augmentation des crédits de 3,76 % du secrétariat d'Etat, de l'augmentation des crédits du FEDOM de 25 % ainsi que des nombreuses mesures prévues par ce budget, que ce soit dans le domaine de l'emploi ou du logement. C'est pourquoi, après s'être étonné de la proposition d'avis défavorable émise par le rapporteur pour avis, il a déclaré qu'il se prononcerait en faveur de l'adoption des crédits du budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer.*

***M. André Vantomme** a regretté que la commission n'ait pu auditionner le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, estimant que cela aurait été utile afin d'avoir la vision du Gouvernement sur ce projet de budget.*

***M. Nicolas About, président,** a rappelé la charge de travail de la commission particulièrement élevée, chaque automne, puisqu'elle devait examiner le projet de loi de financement de la sécurité sociale à travers un programme conséquent d'auditions ainsi que neuf avis sur le projet de loi de finances. Il a observé que le Gouvernement inscrivait néanmoins, au même moment, à l'ordre du jour prioritaire des textes législatifs importants :*

proposition de loi de lutte contre les discriminations, proposition de loi sur la couverture sociale des non-salariés agricoles, projet de loi de modernisation sociale et projet de loi rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Ainsi, sachant que M. Christian Paul, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, avait été auditionné l'an dernier à la même époque, avait-il cru devoir donner la priorité à l'audition de la nouvelle ministre chargé du logement, Mme Marie-Noëlle Lienemann, qui avait malheureusement dû annuler au dernier moment cette audition, faisant perdre à la commission un « créneau » précieux. Il a fait observer, au demeurant, que les parlementaires disposaient traditionnellement d'une présentation très complète, réalisée par chaque ministère, de son projet de budget mais, prenant note de la demande formulée, il a fait part de son souhait de lui donner satisfaction à l'avenir.

*En réponse aux intervenants, **Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, a estimé que les principales mesures prévues par ce projet de budget avaient pour inconvénient de privilégier des objectifs de court terme. Elle s'est interrogée sur l'avenir réservé aux titulaires d'emplois-jeunes ou de CES à l'issue de leur contrat. Elle a estimé qu'il aurait été sans doute préférable d'essayer de dynamiser davantage le tissu économique. Elle a enfin rappelé les incertitudes qui entouraient l'évolution, après 2002, des crédits destinés à compenser la suppression de la créance de proratisation du RMI qui permet d'accroître les moyens en faveur de l'insertion et du logement.*

*A l'issue de ce débat, la commission a émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits de l'outre-mer pour 2002.***

Au cours de sa réunion du 30 octobre, la commission des Affaires sociales a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'outre-mer pour 2002.