



## Les inégalités systémiques outre-mer : pour un nouveau paradigme

Le 30 juin 2026, la commission d'enquête sur les inégalités systémiques dans les outre-mer, présidée par Viviane Malet (Les Républicains – La Réunion), a adopté le rapport d'Evelyne Corbière Naminzo (Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky – La Réunion).

En cette année de commémoration des 80 ans de la loi du 19 mars 1946 de départementalisation des colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane, des 25 ans de la loi dite « Taubira » et des presque 10 ans de la loi « Égalité réelle », la commission d'enquête dresse **un bilan au goût d'inachevé**.

En dépit de progrès incontestables accomplis en faveur du développement économique et social, **la persistance d'inégalités majeures, par rapport à l'Hexagone mais aussi au sein de chaque territoire ultramarin, demeure le fait dominant** pour la quasi-totalité d'entre eux. Pire, **la multiplication des crises** semble repousser sans cesse l'horizon du rattrapage et l'État a perdu le cap.

La commission a toutefois été plus loin que le simple recensement des inégalités dans différents domaines. Ces constats sont déjà souvent connus. Elle s'est surtout attachée à démontrer leur caractère systémique. Si le terme a été débattu et contesté au début des travaux, il s'est progressivement imposé. Lors de son audition, la ministre des outre-mer a fait sien ce diagnostic. **Oui, les inégalités outre-mer sont systémiques.**

Cette avancée conceptuelle est essentielle, car elle ouvre une nouvelle compréhension des inégalités et de leurs interactions qui enferment les outre-mer dans un cercle vicieux de **mal développement**. Elle est aussi essentielle pour **identifier les « causes racines »** de ces inégalités et concevoir des politiques publiques capables de briser ce cercle.

Au total, la commission d'enquête formule **63 recommandations**.

Elles se conçoivent comme **un plan d'action à mettre en œuvre dès 2027** pour déjouer la fatalité en se fixant pour objectif celui d'une **égalité ambitieuse au service de l'égalité des chances**.



# Les principales recommandations

1. Adopter dès 2027 une **loi d'orientation et de programmation 2028-2041** pour les outre-mer, synchronisée avec les deux prochains cadres financiers pluriannuels (CFP) de l'Union européenne, avec une clause de revoyure en 2034.
4. Garantir **la cantine pour tous les enfants** en :
  - augmentant la prise en charge de la prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS) à 3 euros pour tous les repas ;
  - accompagnant les collectivités en vue de généraliser l'instauration d'un tarif social avec un repas à moins de 1 euro ;
  - étendant la prise en charge des petits-déjeuners à l'ensemble des élèves des écoles de l'éducation prioritaire ;
  - finançant un plan de construction de cantines scolaires dans les établissements du 1er degré, avec le soutien de la CNAF.
5. Étendre le recours aux dispositifs d'**enseignement bilingue en langues régionales** dans tous les établissements scolaires ultramarins du premier degré avec un premier objectif intermédiaire de couverture de 30 % des élèves d'ici à 2035, notamment en formant les enseignants au plurilinguisme.
6. Pour lutter **contre l'illettrisme et le décrochage scolaire**, développer des méthodes d'apprentissage qui ne reposent pas sur les dispositifs FLE, ces dispositifs étant conçus pour des élèves allophones, ils sont peu efficaces pour des populations de nationalité française.
12. Lever les obstacles financiers et géographiques qui limitent l'égalité d'accès des jeunes ultramarins à **l'enseignement supérieur** en consacrant les principes suivants :
  - la gratuité des procédures de candidature aux formations accessibles via Parcoursup ;
  - un droit à l'accès à distance aux procédures de sélection lorsque celui-ci est techniquement possible ;
  - l'élargissement des missions de LADOM, afin d'accompagner l'installation des étudiants dans tous ses aspects : logement, formalités, intégration sociale...
14. Territorialiser et autonomiser **les politiques de soutien à l'insertion et à l'emploi des jeunes ultramarins** – en particulier l'apprentissage et l'IAE – et créer un contrat aidé spécifique aux territoires ultramarins, assorti d'une obligation d'accompagnement et de formation.
15. Financer et développer **des foyers et résidences dédiées aux jeunes apprentis** en formation, afin de lever les freins liés au logement et aux transports.
18. Créer des **concours nationaux d'enseignement à affectation locale** dans les départements et régions d'outre-mer n'en bénéficiant pas.
23. Adopter un **plan national « diabète outre-mer »**, intégré au plan national nutrition santé (PNNS) et coordonné avec la Stratégie nationale sport santé (2025 2030).

26. Assurer la présence de toutes **les spécialités médicales**, et, en particulier, les spécialités de santé mentale. Instaurer des séances de consultation d'un psychologue gratuites pour les jeunes ultramarins.
38. **Revaloriser la prime d'activité** au prorata du différentiel de coût de la vie calculé en 2022 par l'INSEE pour chaque département et région d'outre-mer.
41. Face au désordre foncier outre-mer, qui aggrave encore les inégalités héritées de l'époque coloniale et qui prive de nombreux ultramarins d'un patrimoine, adopter **une loi spéciale foncière** pour le résorber à l'horizon 2040. Augmenter les moyens humains et financiers des commissions d'urgence foncière.
42. Pour lutter **contre les prix chers** :
- mettre en place un dispositif pérenne et contraignant de suivi des prix et des marges des distributeurs et grossistes-importateurs par les services de la DGCCRF renforcés à cette fin ;
  - associer systématiquement aux négociations annuelles du BQP l'ensemble des acteurs intervenant dans la formation des prix, notamment les importateurs grossistes, les opérateurs logistiques et les entreprises de transport, afin de mieux identifier et maîtriser les surcoûts qui se constituent en amont de la distribution finale ;
  - élargir le champ du BQP aux services essentiels du quotidien ;
  - mettre en œuvre un tarif social internet en outre-mer ;
  - plus généralement, mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête du Sénat sur les marges.
44. Mettre en œuvre un barème adapté plus favorable aux familles monoparentales et étudier la possibilité d'**étendre les APL** aux territoires ultramarins.
52. **Développer l'économie sociale et solidaire (ESS)** :
- en réexaminant les critères d'éligibilité aux exonérations LODEOM et aux aides publiques afin de mieux prendre en compte les associations, coopératives, mutuelles et structures d'insertion qui créent des emplois d'utilité sociale, y compris les associations contribuant à la protection des enfants et des femmes victimes de violences ;
  - élargir le recours aux clauses sociales d'insertion dans la commande publique ultramarine, en fixant des objectifs d'heures d'insertion adaptés aux marchés concernés, en mobilisant les facilitateurs locaux et en favorisant le recours aux structures d'insertion par l'activité économique (IAE).
55. **Placer le ministre chargé des outre-mer auprès du Premier ministre** en qualité de ministre délégué et transformer la DGOM en Secrétariat général aux outre-mer (SGOM) renforcé, sous l'autorité du Premier ministre.
57. **Créer un statut de « grand projet ultramarin »** avec un accompagnement renforcé et des procédures adaptées, et initier une politique nationale de grands projets dans les outre-mer.
61. **Créer une politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu)**, conçue autour des RUP et des PTOM, et à destination des États voisins les plus proches.

# I. Les inégalités systémiques outre-mer : des territoires pris au piège d'un cercle vicieux

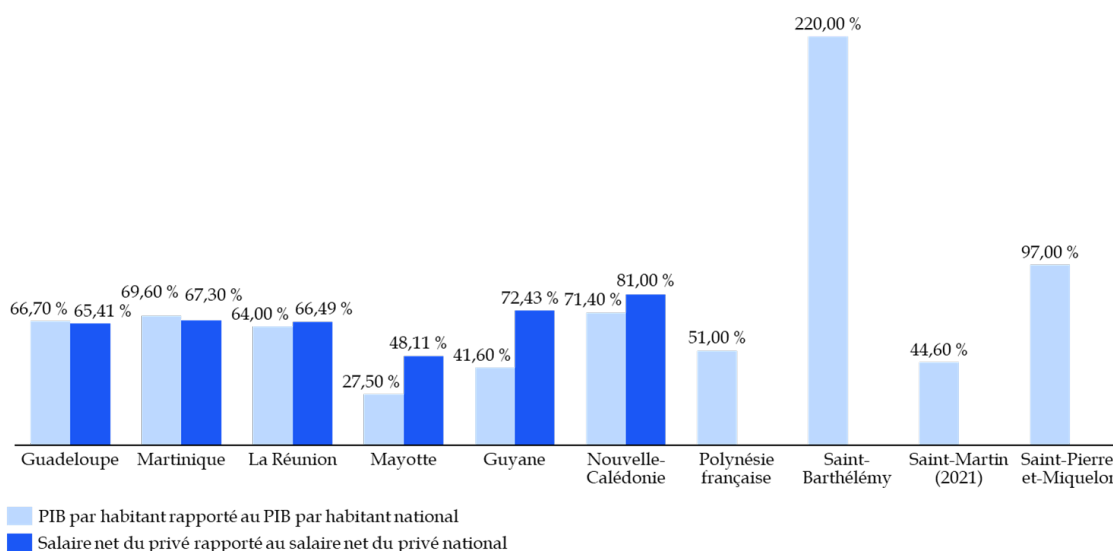
## A. Le tableau accablant des inégalités

En dépit de la fragilité statistique qui perdure outre-mer, le tableau des inégalités ultramarines est de plus en plus documenté. Ces dernières années, un nombre croissant d'études et rapports ont permis d'affiner dans différents domaines l'ampleur des retards et des fractures internes. Les quelques données ci-après en donnent un bref, mais saisissant, aperçu.

### 1. L'inégalité réelle vis-à-vis de l'Hexagone

**Le PIB par habitant dans les territoires ultramarins représente moins de 70 % de la moyenne nationale, sauf à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon.** Les salaires sont moins élevés alors que les prix à la consommation sont nettement supérieurs. Pire, cet écart s'aggrave : l'écart de prix avec l'hexagone est passé de 8,3 % à 15,8 % en Guadeloupe, de 13 % à 13,7 % en Guyane, de 9,7 % à 13,8 % en Martinique et de 6,2 % à 8,9 % à la Réunion entre 2010 et 2022.

**Comparaison du PIB par habitant et du salaire net perçu dans le privé par rapport à la moyenne nationale en 2023 (en pourcentage)**



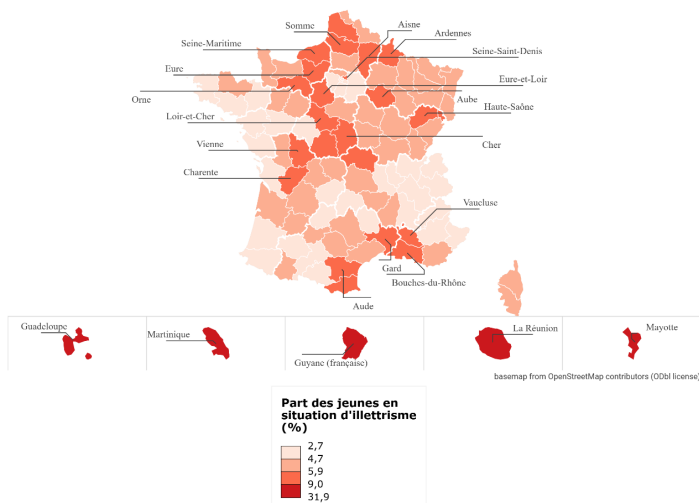
Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE, l'ISEE, l'ISPF, le STSEE, l'IEDOM)

**Les inégalités sont très frappantes également en termes de réussite scolaire.** Ainsi, les taux de réussite au baccalauréat demeurent plus faibles dans les territoires ultramarins que dans l'Hexagone en 2024, sauf à Saint-Pierre-et-Miquelon. Un constat similaire peut être tiré en considérant les taux de réussite au diplôme national du brevet (DNB).

**L'illettrisme, mesuré grâce aux tests réalisés par les jeunes âgés de 16 à 18 ans, de nationalité française, lors de la Journée défense et citoyenneté, concerne 13 % des jeunes en Martinique, 14 % d'entre eux en Guadeloupe et à La Réunion, 28,4 % en Guyane et même 31,9 % à Mayotte, contre seulement 6 % des jeunes hexagonaux.**

## Part des personnes en situation d'illettrisme lors de la Journée défense et citoyenneté en 2024

(en pourcentage)



# 30 %

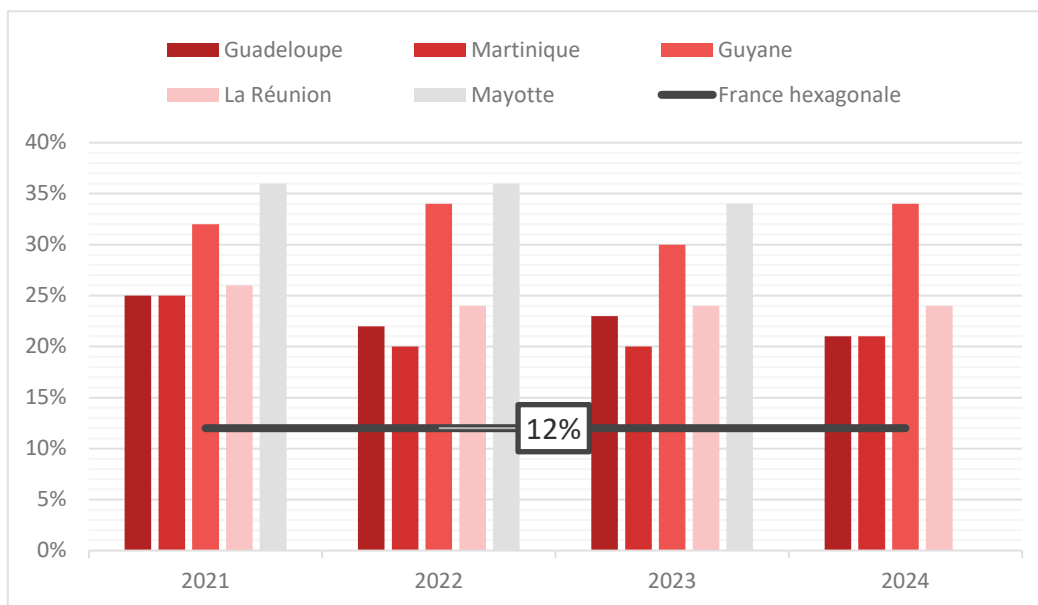
des jeunes de 17 ans à La Réunion présentent des difficultés de lecture lors de la Journée défense et citoyenneté.

Source : commission d'enquête d'après la DEPP

Dans les territoires ultramarins, la part des jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET) s'établit aussi à des niveaux très supérieurs à ceux observés dans l'Hexagone. Cette situation **fragilise durablement les trajectoires individuelles** et accroît les risques de reproduction des inégalités à l'âge adulte.

### Évolution de la part des jeunes de 15 à 29 ans ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET)

(en pourcentage)



Source : Commission d'enquête, d'après les données de l'INSEE, principaux indicateurs sur l'emploi, le chômage et l'activité par DOM en 2024

**Ces inégalités sont aussi à déplorer dans le domaine de la santé.** Les indicateurs de santé mettent en évidence **une situation moins favorable** : une forte prévalence des maladies chroniques, telles que le diabète, des enjeux majeurs en matière de santé mentale, d'addiction, de santé maternelle et infantile, et des maladies infectieuses et tropicales.

**Ainsi, l'espérance de vie en bonne santé est dégradée.** Les habitants des DROM de 65 ans et plus sont davantage touchés par des incapacités liées à leur état de santé : le taux de prévalence des incapacités est ainsi de 37,7 % à La Réunion, de 44,6 % en Martinique, de 46,6 % en Guadeloupe,

et de 47,7 % en Guyane et de 69,5 % à Mayotte, contre 35,6 % dans l'Hexagone. Au-delà de 75 ans, la situation est encore pire, preuve que l'on vieillit mal dans les territoires ultramarins.

### Taux de prévalence des incapacités

(en pourcentage)

	France hexagonale		Guadeloupe		Martinique		Guyane		La Réunion		Mayotte	
	taux	IC	taux	IC	taux	IC	taux	IC	taux	IC	taux	IC
De 15 à 24 ans	7,9	[6,5;9,2]	10,2	[6,2;14,2]	13,0	[7,9;18,1]	8,0	[5;11]	8,9	[5;12,9]	7,3	[4,8;9,9]
De 25 à 34 ans	13,5	[11,4;15,6]	16,1	[8,4;23,9]	8,2	[3,7;12,8]	9,5	[5,8;13,1]	9,3	[5;13,5]	11,1	[8,3;13,9]
de 35 à 44 ans	15,6	[14;17,2]	20,3	[14,3;26,3]	23,5	[16,2;30,9]	14,3	[9,5;19]	14,8	[9,9;19,7]	16,2	[12,5;19,9]
De 45 à 54 ans	24,5	[22,7;26,4]	24,2	[19,1;29,2]	27,3	[21,6;32,9]	23,9	[17,9;29,9]	20,2	[15,5;25]	23,3	[18;28,6]
De 55 à 64 ans	32,0	[30;33,9]	30,1	[25,2;35]	31,8	[26,9;36,7]	35,6	[27,8;43,4]	28,8	[23,2;34,4]	32,0	[25;39]
De 65 à 74 ans	35,6	[33,4;37,8]	46,6	[41;52,2]	44,6	[38,5;50,7]	47,7	[37;58,5]	37,7	[30,4;45,1]	53,8	[42,7;64,9]
75 ans et plus	52,7	[49,8;55,6]	72,6	[66,5;78,6]	71,7	[65,7;77,7]	65,6	[53;78,3]	65,6	[56,2;74,9]	69,5	[56,4;82,6]
<b>Ensemble</b>	<b>24,8</b>	<b>[24;25,5]</b>	<b>29,5</b>	<b>[27,2;31,7]</b>	<b>29,7</b>	<b>[27,4;32]</b>	<b>27,5</b>	<b>[24,8;30,2]</b>	<b>24,7</b>	<b>[22,5;26,9]</b>	<b>28,5</b>	<b>[25,9;31,1]</b>

Taux : taux de prévalence des incapacités (GALI), en % ; IC : intervalle de confiance à 95%

Source : enquête EHIS 2019, Drees

**Un autre indicateur de santé révèle un véritable scandale sanitaire pour la République française : le taux de mortalité infantile dans les territoires ultramarins. Ce taux est en effet deux à trois fois plus élevé que dans l'Hexagone**, alors même que le taux français est déjà plus élevé (et donc, moins bon) que la moyenne de l'Union européenne.

### Taux de mortalité infantile pour 1000 enfants nés vivants DROM et Hexagone

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	France	France hexagonale	France hexagonale (hors IdF)
2021	7,5	8	8,2	6,6	9,5	3,7	3,5	3,3
2022	7,8	8,6	9,1	6,3	9,8	3,8	3,6	3,4
2023	7,1	7,9	9,8	6,1	10,4	4	<b>3,7</b>	3,6

Source : DGS ; Enquête nationale périnatale (2021)

## 39 %

C'est le nombre de jeunes ultramarins souffrant de symptômes dépressifs contre 25 % dans l'Hexagone.

## 34 %

C'est la part des femmes qui accouchent en situation de précarité en Guadeloupe contre 11 % dans l'Hexagone.

## 19 %

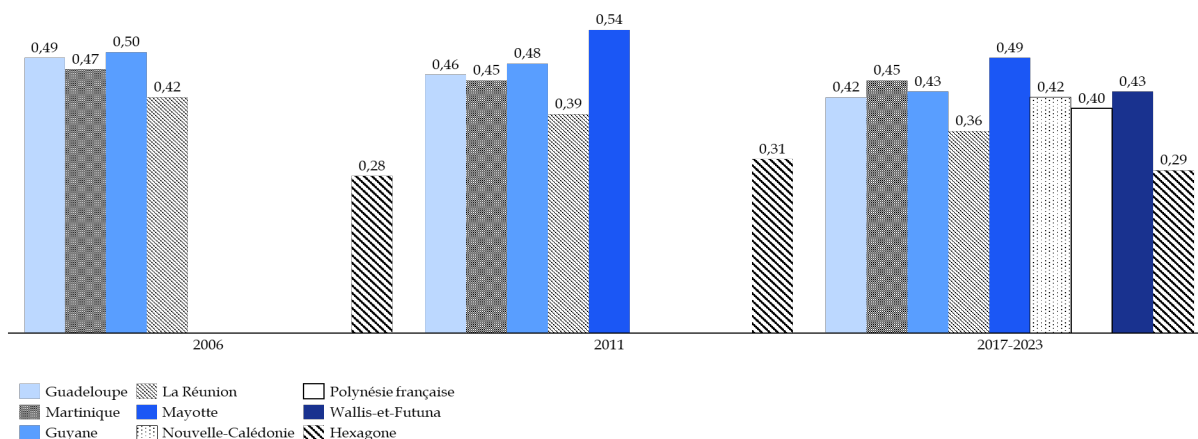
C'est la part des femmes en Guyane à avoir des antécédents de complication obstétricale contre 6 % dans l'Hexagone.

## 2. Des sociétés elles-mêmes inégalitaires

**Les sociétés ultramarines sont davantage inégalitaires que dans l'Hexagone.** Ainsi, de nombreux territoires ultramarins ont un indice de Gini supérieur à 0,40, pourtant souvent associé à des pays très inégalitaires comme la République démocratique du Congo (0,447) ou le Brésil (0,516)<sup>1</sup>. Ces indices sont calculés après redistribution. Les inégalités internes *ab initio* des outre-mer sont encore plus considérables.

Les **inégalités de patrimoine** sont relativement importantes en outre-mer, mais difficiles à mesurer, comme dans l'Hexagone. **Le montant acquitté d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) a augmenté entre 2018 et 2025 de 37 % en Guyane, de 45 % à La Réunion, de 64 % en Martinique et de 83 % en Guadeloupe, contre 21 % au niveau national.**

Indice de Gini entre 2006, 2011 et 2022 en outre-mer



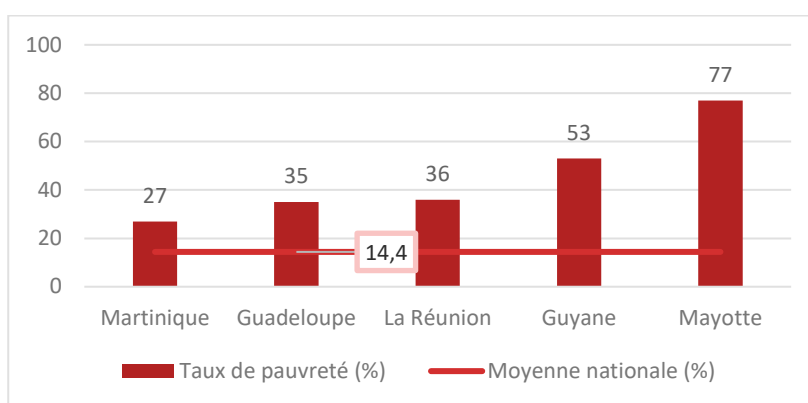
Note : l'indice de Gini est disponible en 2017 pour la Guyane, en 2018 pour la Polynésie française, en 2022 pour les autres territoires ultramarins et en 2023 pour l'hexagone. Pour rappel, plus l'indice de Gini est proche de 1, plus la société est inégalitaire.

Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE, l'ISEE, l'ISPF, du STSEE)

En parallèle, la pauvreté traverse toutes les sociétés ultramarines.

### Taux de pauvreté monétaire dans les DROM et dans l'Hexagone

(en pourcentage)



Note : calculs au seuil national de pauvreté (60 % du niveau de vie médian national) ; la ligne horizontale représente le taux de pauvreté observé dans l'Hexagone (14,4 %).

Source : Commission d'enquête, à partir des données de l'INSEE.

<sup>1</sup> Ces statistiques sont toutefois à user avec précaution. Elles proviennent de la Banque Mondiale, mais il n'existe pas systématiquement une méthodologie harmonisée de calculs de l'indice de Gini après redistribution.

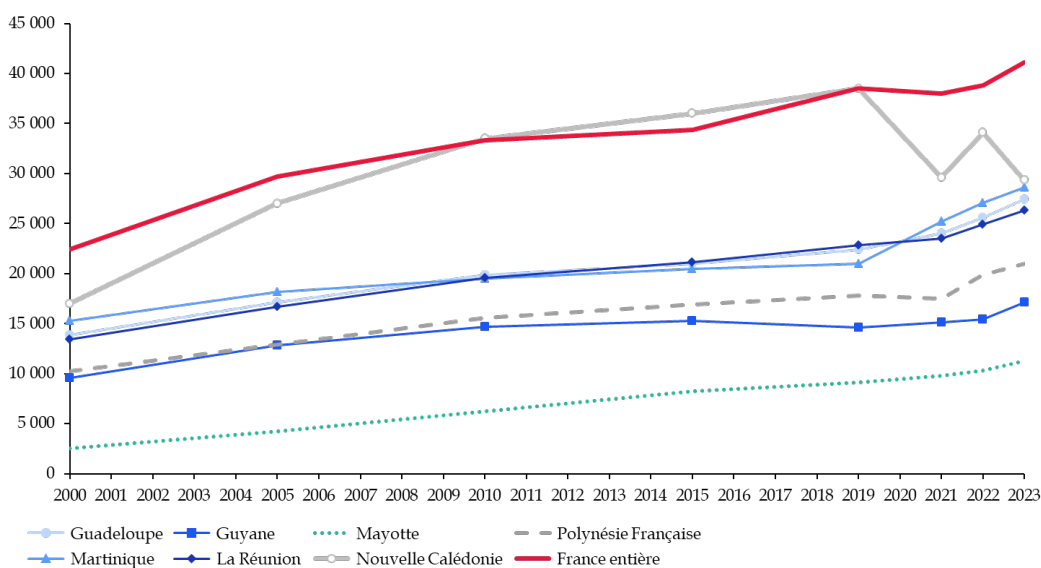
Une approche en termes de « conditions de vie » enrichirait cette analyse. L'indicateur de privation matérielle et sociale vise en effet à mesurer l'impossibilité, pour des raisons financières, d'accéder à certains biens ou services considérés comme nécessaires à un niveau de vie acceptable. Or, l'enquête Statistiques sur les ressources et conditions de vie (SRCV), qui fonde cette approche en termes de conditions de vie, exclut Mayotte et ne permet pas des exploitations précises à l'échelle de chaque territoire ultramarin<sup>1</sup>.

## B. Des évolutions inquiétantes : le mieux n'est plus à l'horizon

La convergence économique ne progresse plus ou peu depuis 15 ans. **De même, l'indicateur de développement humain (IDH) n'a que peu augmenté dans les outre-mer et ne semble pas permettre de rattraper le niveau de développement de l'ensemble de la France.** Les dernières crises qui ont frappé plusieurs territoires ultramarins (cyclone Chido à Mayotte, mouvements sociaux en Nouvelle-Calédonie) leur ont fait faire un bond en arrière.

### Évolution du PIB par habitant

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE, l'ISEE, l'ISPF, le STSEE)

# 17,3 %

des enfants âgés de 3 à 10 ans n'étaient pas scolarisés à Mayotte en 2025.

**La Guadeloupe et la Martinique doivent, quant à elles, faire face au vieillissement démographique, qui s'accroît sous l'effet conjugué de l'allongement de la durée de vie, du départ des jeunes adultes et d'un recul marqué de la fécondité.** Aujourd'hui, 34 % de la population guadeloupéenne et 35 % de la population martiniquaise ont 60 ans ou plus (contre 27 % dans l'Hexagone) et ces personnes, en raison de leur état de santé plus dégradé que dans l'Hexagone (diabète ; maladies cardiovasculaires...), **sont plus vite dépendantes.**

<sup>1</sup> Faute d'utiliser la technique du « sur-échantillonnage » (cf. *infra*), les résultats disponibles portent sur l'ensemble des DROM, considérés globalement.

## C. Face aux inégalités systémiques, le risque de la résignation ou de la rupture de la confiance

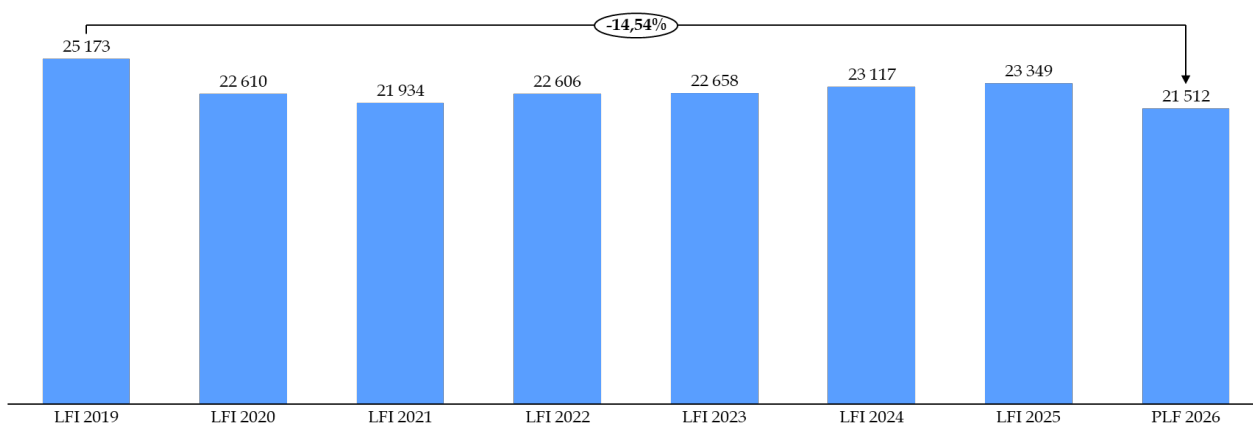
En interaction, les inégalités dans les outre-mer prennent leur source **dans des inégalités enracinées et héritées de l'histoire coloniale, ancienne et douloureuse, de la plupart de ces territoires** : la question foncière, les liens économiques et commerciaux avec la métropole au détriment de l'intégration régionale, une activité productive trop tournée vers quelques produits d'exportation à faible valeur ajoutée et exposés à la concurrence des pays à bas coûts, etc. La structure familiale, avec une surreprésentation des familles monoparentales, est un autre facteur systémique d'aggravation des inégalités. Les femmes et les enfants en sont les premières victimes.

Enfin, dernier constat : les inégalités se reproduisent de génération en génération. Collectivement et individuellement, il est très difficile d'échapper au cercle vicieux de l'assignation sociale, encore plus puissante outre-mer. **La pauvreté s'hérite**, ce qui est d'autant plus alarmant lorsque l'on sait que la **proportion d'enfants pauvres dépasse 60 % en Guyane et atteint des niveaux encore plus élevés à Mayotte**.

### 1. La crédibilité des politiques publiques mise en doute

L'engagement financier de l'État en faveur des outre-mer a été globalement maintenu. Ainsi, l'effort financier de l'État a augmenté de 2,1 % entre 2019 et le PLF 2026. **Toutefois, en tenant compte de l'inflation, les crédits consacrés à l'outre-mer ont baissé de 14,54 % entre 2019 et 2026**, une situation incompréhensible au vu des fortes difficultés de développement, d'une part, et de l'explosion des déficits publics sur cette période, d'autre part.

#### Évolution des crédits consacrés aux outre-mer dans le budget général de l'État hors inflation (en millions d'euros constants et en CP)



Source : commission d'enquête d'après les documents budgétaires

**Il est regrettable de constater que l'État n'a plus réellement la capacité de conduire des transformations profondes pourtant indispensables dans les territoires ultramarins, en dehors des périodes de crise.**

### Le manque d'ambition des contrats de convergence et de transformation

Un exemple parlant est celui des **contrats de convergence et de transformation (CCT)**. Prévus par la loi dite EROM de 2017, des plans devaient réduire les écarts de développement avec l'Hexagone. Ces plans, d'une durée comprise entre dix et vingt ans, devaient ensuite être déclinés en CCT, d'une durée maximum de six ans. Or, une fois la loi adoptée, certains plans n'ont pas été signés – vite oubliés – et les CCT 2019-2023 n'ont fait l'objet d'aucune évaluation.

Pour la deuxième génération de CCT de 2024-2027, les mandats de négociation ont été adressés aux préfets et aux hauts-commissaires seulement en septembre 2023, ce qui laissait un délai très court pour finaliser la signature des contrats avant l'expiration des contrats de première génération prévue au 31 décembre 2023. **Un tel processus décisionnel laisse peu de place à la négociation avec les collectivités locales.**

## 2. Des causes multiples mais quelques facteurs profonds

Au niveau de l'État, **les territoires ultramarins sont encore trop souvent en « marge » des principaux enjeux gouvernementaux**, du fait d'un **pilotage trop centralisé des politiques et des plans d'action lancés, sans concertation suffisante avec les acteurs ultramarins**. Ainsi, la mise en œuvre laborieuse des deux premiers plans « chlordécone » (2008-2010 et 2011-2013) résulte de l'absence d'association des élus et des acteurs locaux à leur conception.

**Par ailleurs, l'action de l'État au long cours pour les outre-mer passe toujours après la résolution des crises**, qui constituent souvent le quotidien de l'action de l'État outre-mer. **De nombreux plans d'action et stratégies pour les outre-mer ont été présentés, mis en œuvre et prolongés, sans faire l'objet d'une réelle évaluation, à l'instar des CCT (voir encadré supra).**

Face à ce tableau accablant, **deux risques** existent.

Celui d'une forme de résignation et de fatalisme. « **C'est comme ça** », diront certains.

Celui de **la rupture de confiance avec la République et la France**. La promesse républicaine n'est plus tenue. À Mayotte après Chido, en Guadeloupe avec la crise de l'eau, en Martinique avec le tsunami des narcotrafics, **c'est le lien avec la France qui se joue derrière la question de l'égalité.**

## II. Pour une égalité ambitieuse, un plan d'action pour 2027

Pour éviter la résignation ou la crise de confiance démocratique et citoyenne, le plan d'action pour 2027 s'organise autour de **5 principaux axes** (Seconde partie) s'attaquant aux causes profondes des inégalités.

Pour donner corps à ce plan, l'incarner et l'inscrire dans un cadre pérenne et stable, une **nouvelle loi d'orientation et de programmation pour les outre-mer** est indispensable. Elle doit offrir une vision et une sécurité aux acteurs des territoires pour se projeter à long terme.

Cette loi serait adoptée fin 2027 pour une entrée en vigueur dès 2028. Elle couvrirait la période 2028-2041 correspondant à celle de deux cadres financiers pluriannuels (CFP) de l'Union européenne (**recommandation n° 1**).

### A. Contre l'insupportable déterminisme social : priorité absolue à la jeunesse

**Premier axe : la jeunesse.** C'est la priorité absolue pour offrir un avenir à 10, 20 ou 30 ans et lutter contre l'insupportable déterminisme social, cette implacable fatalité qui vide de sa substance la promesse républicaine de l'égalité des chances.

Cette priorité doit être traitée à tous les âges, de la petite enfance jusqu'à l'accès à l'emploi. Pour ne plus sacrifier des générations entières, une ambition claire est nécessaire en matière de soutien à la parentalité, de lutte contre l'illettrisme, d'enseignement bilingue, d'excellence scolaire et d'insertion professionnelle. L'éducation et son environnement sont le premier levier pour briser le cercle vicieux des inégalités.

## 1. Le soutien à la parentalité

**Les modalités d'accueil des jeunes enfants sont bien moins développées en outre-mer que dans l'Hexagone**, ce qui constitue une inégalité manifeste subie par les populations ultramarines, et en particulier les familles monoparentales.



Au total, le taux global de couverture des besoins des jeunes enfants par une structure d'accueil (crèche, assistante maternelle, salarié à domicile, etc.) n'est que de **55,2 %** en Martinique, de **44,1 %** en Guadeloupe, de **39,5 %** à La Réunion et de **13,4 %** en Guyane, contre une moyenne nationale de **60,9 %** en 2023.

- Une stratégie nationale sur la parentalité en outre-mer est indispensable. Des financements par la CNAF sont d'ores et déjà mobilisables. Il faut les pérenniser (**recommandation n° 2**).

## 2. Garantir un repas correct à tous les enfants

L'une des priorités absolues pour favoriser l'éducation en outre-mer est de s'assurer **qu'aucun enfant ne se trouve à l'école en ayant faim**, comme c'est le cas actuellement dans de nombreux territoires ultramarins.



Les caisses d'allocations familiales en outre-mer sont tenues de verser la **prestation accueil et restauration scolaire (PARS)**. Il est toutefois remarquable de constater seuls que **38 % des élèves guyanais et 8 % des élèves mahorais du premier degré bénéficient de la PARS**. À défaut de cantine scolaire, les collations offertes aux élèves peuvent être prises en charge dans ces deux territoires.

Pour autant, alors que tous les élèves ultramarins ne bénéficient pas de la PARS, **près de 32,5 millions d'euros n'ont pas été consommés en 2024**.

- Une revalorisation de la PARS, un tarif social et l'offre de petits déjeuners en éducation prioritaire auraient un coût d'environ **49 millions d'euros** par rapport à la prévision actuelle, absorbable en grande part par les crédits non consommés (**recommandation n° 4**).

## 3. Changer les méthodes en développant massivement l'enseignement bilingue

L'un des facteurs essentiels d'inégalités dans les résultats scolaires tient au fait que **le français n'est souvent pas la langue maternelle des élèves**.



C'est le cas de près de 90 % des élèves à Mayotte et de 70 % des élèves en Guyane. À Saint-Martin, l'anglais, l'espagnol ou le créole haïtien sont les principales langues parlées à la maison. À La Réunion, en Martinique ou en Guadeloupe, le créole est également fréquemment parlé au quotidien.

**14 500**

élèves seulement pratiquent le créole à l'école.

- Il est proposé d'étendre le recours aux dispositifs d'enseignement bilingue en langues régionales, afin d'atteindre une proportion de 30 % des élèves concernés par un tel enseignement d'ici à 2035, avant de couvrir l'intégralité des établissements scolaires (**recommandation n° 5**).

La lutte contre l'illettrisme outre-mer ne saurait reposer sur des cours de « français langue étrangère ». Le FLE ne répond pas aux besoins de populations parlant déjà le français, mais qui rencontrent plutôt des difficultés dans la maîtrise de l'écrit (**recommandation n° 6**).



*Les territoires ultramarins sont des terres de France depuis plusieurs siècles, où les populations sont françaises depuis des générations. Pour nous, le français n'est ni une langue étrangère ni notre langue maternelle.*

*Evelyne Corbière-Naminzo, rapporteure, audition de l'ANLCI le 30 mars 2026.*

#### 4. L'enseignement supérieur : permettre aux étudiants ultramarins d'accéder à toutes les formations

Il est urgent d'engager une véritable dynamique de restructuration de l'offre de formation d'enseignement supérieur, afin de se positionner au plus proche des besoins du territoire et d'**éviter l'émigration de 45 % des étudiants ultramarins dans l'Hexagone.**

Cela passe tout d'abord par un renforcement de l'offre de formations sur les territoires ou en proximité. Des Erasmus régionaux et des campus outre-mer des grandes écoles nationales (**recommandation n° 10**) et la revalorisation de la subvention pour charges de service public aux établissements d'enseignement supérieur ultramarins (**recommandation n° 11**) sont deux premières réponses.

Ensuite, la quasi-obligation de mobilité subie par les étudiants ultramarins engendre des inégalités d'accès à la formation dans l'Hexagone, liées aux coûts de transport et d'installation, aux conditions matérielles de vie et à l'éloignement familial, qui pèsent plus fortement sur les publics les plus modestes.

**0,3 %**

des étudiants ultramarins sont inscrits dans une école d'ingénieur, contre 6 % dans l'Hexagone.

- Une mission d'accompagnement des étudiants ultramarins lors de leur installation dans l'hexagone pourrait être confiée à LADOM. Il est également indispensable de s'assurer de la gratuité des vœux sur Parcoursup, ainsi que de la possibilité pour les étudiants de passer les épreuves de sélection à l'entrée en distanciel (**recommandation n° 12**).

#### 5. Le retour et le maintien des jeunes formés sur leur territoire

Si l'équation est complexe, quelques solutions existent, en particulier dans la fonction publique. Dans le cas des fonctionnaires disposant d'attaches dans les collectivités ultramarines, le dispositif interministériel de reconnaissance du **centre des intérêts matériels et moraux** (CIMM) permet la prise en compte de leur priorité à accéder à ces territoires, généralement très demandés. **Mais l'existence de ce dispositif ne permet pas de garantir que les personnels ultramarins y obtiennent leur affectation.** L'exemple des **services de l'éducation nationale est particulièrement parlant**. Ainsi, en 2025, 227 personnes, qui en avaient fait la demande comme 1<sup>er</sup> vœu, ont obtenu leur affectation vers un DROM sans y disposer de leur CIMM, alors que 574 personnes ayant formulé une demande d'affectation vers un DROM où ils disposent de leur CIMM ne l'ont pas obtenue.

Il faut reprendre dans la loi ou le règlement les principaux critères des CIMM tels qu'ils figuraient dans la circulaire de 2024 annulée (**recommandation n° 17**).

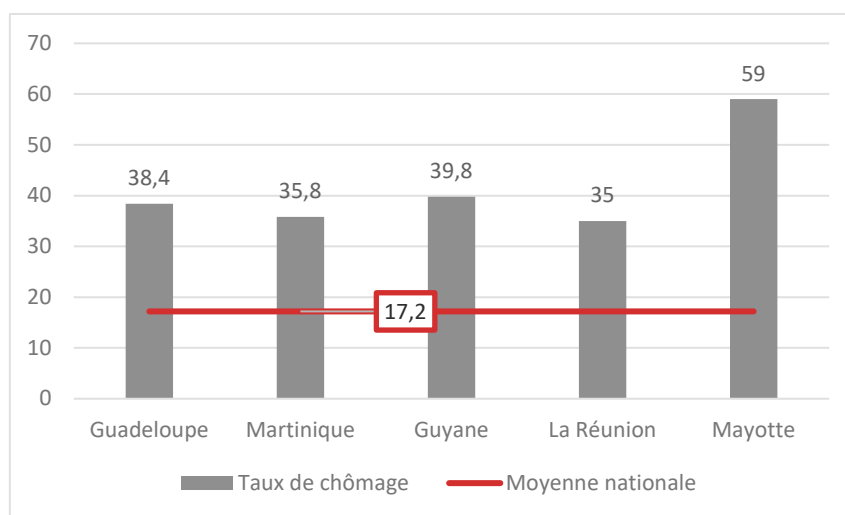
- L'autre réponse est la création de concours à affectation locale. Exceptionnelle aujourd'hui, cette faculté doit être utilisée beaucoup plus largement (**recommandation n° 18**).

## 6. L'emploi des jeunes : vers le sur-mesure outre-mer

À origine sociale comparable, les jeunes ultramarins ont **12 % de chances en moins d'accéder à l'emploi** et 35 % à 45 % de chances en moins d'occuper un poste de cadre, ce qui accrédite la thèse d'une « *pénalité ultramarine* ». Les exemples du SMA ou du programme Cadre d'avenir montrent que ce qui marche outre-mer, ce sont les politiques « sur-mesure ».



### Taux de chômage des 15 à 24 ans : des écarts marqués avec l'Hexagone (en pourcentage)



**Champ** : population active âgée de 15 à 24 ans.

Source : Commission d'enquête à partir des données de l'INSEE, taux de chômage localisés 2024 ; enquête Emploi Mayotte

Les dispositifs d'exonération de cotisations patronales prévus par le régime « LODEOM » ne ciblent pas spécifiquement l'entrée des jeunes sur le marché du travail.

- Pour faciliter cette transition entre formation et emploi, la création d'un dispositif de type « premier CDI outre-mer » est recommandée, qui pourrait prendre la forme d'une prime à l'embauche conditionnée au maintien durable du jeune dans l'emploi (**recommandation n° 13**).
- L'amélioration de l'insertion professionnelle suppose également une territorialisation accrue des politiques de l'emploi, par exemple par la création de contrats aidés adaptés aux réalités ultramarines. Elle implique aussi de lever les freins à l'apprentissage (**recommandation n° 14**). À cet égard, la création de places supplémentaires dans les foyers et résidences dédiées aux jeunes apprentis en formation est un enjeu d'équité au regard des difficultés aiguës qu'ils rencontrent en matière de logement et de mobilité (**recommandation n° 15**).

## B. Contre la rupture de la confiance, une obligation de résultats sur les besoins fondamentaux : l'exemple de la santé

**Deuxième axe : celui des besoins fondamentaux.** Si les services publics essentiels ne sont pas fournis, l'action publique n'a aucun crédit. Il faut défendre une obligation de résultats, tout particulièrement dans le domaine de la santé.



La santé doit se concevoir au sens large. Elle inclut l'accès à l'eau, la gestion des déchets, l'alimentation et la lutte contre les pollutions, mais aussi les enjeux liés au chlordécone, aux sargasses, aux épidémies, aux conséquences des essais nucléaires ou encore du mercure de l'orpaillage. Ces scandales ont ruiné la confiance des citoyens ultramarins en

la République. S'agissant des maladies chroniques et des cancers outre-mer, il faut de véritables plans érigés en priorité nationale.

## 1. Pour une stratégie de santé outre-mer

- La commission d'enquête souhaite la présentation rapide, par le ministère de la santé, en concertation avec le ministère des outre-mer, et après consultation des professionnels de santé des territoires ultramarins, d'une stratégie nationale de santé pour les outre-mer (recommandation n° 20).

Cette stratégie reposerait sur des données statistiques plus complètes et plus fiables, du fait du travail de coordination des différents instituts statistiques et acteurs de santé, afin de faire cesser l'insuffisance chronique et assumée par les instituts, de données de santé relatives aux outre-mer.

- Cette stratégie nationale de santé pour les outre-mer mettra l'accent sur l'adoption d'un plan national « diabète outre-mer », afin de faire face à « l'épidémie de diabète » qui frappe les outre-mer (**recommandation n° 23**).
- La commission d'enquête souligne aussi la nécessité **d'assurer la présence de toutes les spécialités médicales** et, en particulier, des spécialités de santé mentale, dans les territoires ultramarins. En effet, à l'heure actuelle, le ratio de médecins spécialistes est bien plus faible dans les DROM que dans l'Hexagone (**recommandation n° 26**).

### Densité de médecins en 2014 et 2024

Données Assurance maladie	Densité de médecins libéraux en 2024 (pour 100k hab)			Densité de médecins libéraux en 2014 (pour 100k hab)		
	Généralistes	Spécialistes	Total	Généralistes	Spécialistes	Total
Guadeloupe	90	75	165	80	69	153
Guyane	34	20	54	43	19	55
La Réunion	104	69	173	100	55	149
Martinique	91	53	143	74	59	138
Mayotte	10	2	12	12	2	9
France hexagonale	82	82	163	94	79	169

Source : DGS

De nombreux territoires ultramarins, dont la Guyane et Mayotte dans leur entier, sont même considérés comme des « **déserts médicaux extrêmes** ».

## 2. Une stratégie indétachable d'une bonne santé environnementale (ONE HEALTH)

La stratégie de santé proposée devra intégrer l'objectif « Une seule santé » préconisé par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) **prenant en compte le lien entre santé et environnement**. Cet objectif apparaît particulièrement pertinent pour les territoires ultramarins.

Dans ce cadre, la commission d'enquête souhaite donner la priorité :

- à la démoustication des territoires ultramarins (**recommandation n° 32**) ;
- à l'accès de tous les ultramarins à l'eau potable et à l'assainissement. Malgré la mise en place du plan « eau DOM » (ou Pedom), cet accès est encore loin d'être une réalité, en particulier en Guadeloupe et à Mayotte. Voilà pourquoi l'État doit reprendre la main et coordonner tous les acteurs au sein d'une opération d'intérêt national (OIN). Le principe de cette opération a d'ailleurs été validé par le Sénat, le 17 juin dernier, pour la Guadeloupe, dans le cadre de la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit des outre-mer (**recommandation n° 33**) ;
- au traitement des déchets avec une exonération de TGAP (**recommandation n° 34**).

## C. Contre la pauvreté, réduire les inégalités internes grâce à une meilleure redistribution territoriale

Troisième axe, celui de la réduction des inégalités internes grâce à une meilleure redistribution territoriale. Il faut impérativement mieux rémunérer les travailleurs pauvres, en portant une attention particulière aux familles monoparentales. La question des inégalités de patrimoine est aussi prégnante. Le désordre foncier actuel prive de nombreux ultramarins d'un patrimoine solide et sécurisé. Il faut en sortir.

L'extension de la **Charte sociale européenne** aux territoires ultramarins – qui met fin à une longue anomalie – pourrait constituer une forme de « *révolution normative silencieuse* », selon le mot de Maître Patrick Lingibé. Afin d'accélérer le processus de convergence sociale, en particulier au regard des inégalités internes aux territoires ultramarins, toute loi ou règlement devrait faire l'objet d'une **étude d'impact spécifique sur les deux déciles les plus modestes de la population (recommandation n° 37)**.

### 1. Augmenter les revenus : priorité aux bas salaires via la prime d'activité

Pour réduire les inégalités en termes de revenu à la fois par rapport à l'Hexagone et au sein des sociétés ultramarines, il pourrait être envisagé d'appliquer un coefficient de majoration de la **prime d'activité** dans les territoires d'outre-mer. Une telle mesure bénéficierait aux travailleurs les plus démunis de ces sociétés.

- Une revalorisation de la prime d'activité au prorata du surcoût de la vie calculé par territoire par l'INSEE en 2022 représenterait en 2025 un coût de **498,5 millions d'euros**, soit un surcoût de **52 millions d'euros (recommandation n° 38)**.

#### Coût de la revalorisation de la prime d'activité en outre-mer, calculs de la commission d'enquête

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Coût de la prime d'activité en 2025	Surcoût de la vie calculé par l'INSEE en 2022	Coût de la revalorisation de la prime d'activité par rapport aux surcoûts de la vie	Différentiel par rapport au coût réel de la prime d'activité en 2025
Guadeloupe	83	15,8%	96,114	13,114
Guyane	41	13,7%	46,617	5,617
Martinique	82	13,8%	93,316	11,316
La Réunion	239	8,9%	260,271	21,271
Mayotte	2	10,3%	2,206	0,206
Total	447		498,524	51,524

Source : commission d'enquête

### 2. Les inégalités de patrimoine et la question foncière



*La répartition du foncier, issue de la période coloniale, et les transmissions patrimoniales entretiennent une concentration foncière historiquement liée aux activités de plantation.*

*M. Sébastien Mathouraparsad, économiste auditionné par la commission d'enquête le 17 février 2026*

Selon un rapport de la commission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, à La Réunion, par exemple, près de 20 % de la surface cadastrale serait concernée par des problématiques d'indivision. L'absence de cadastre fiable, le maelstrom de l'indivision, les lacunes du titrement, la gestion des 50 pas géométriques, les moyens insuffisants des Safer...

- ...autant de sujets justifiant l'examen d'une loi spéciale sur le foncier outre-mer pour résorber le désordre foncier à l'horizon 2040. C'est un enjeu d'égalité. Le désordre foncier prive de très nombreux ultramarins d'un patrimoine et du droit d'en disposer librement (**recommandation n° 41**).

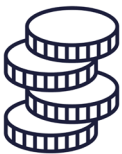
### 3. Baisser les prix : encore des leviers à actionner

Le rôle des grands groupes intégrés dans la formation des prix alimentaires en outre-mer n'est pas totalement éclairci par l'Autorité de la concurrence.



*Si, au terme de l'analyse effectuée, il n'apparaît pas que les marges réalisées par les groupes de distribution intégrés soient notablement supérieures à celles réalisées dans l'Hexagone, leur intégration au sein de grands groupes diversifiés permet à ces derniers d'augmenter la rentabilité de l'activité de distribution dans des proportions qui restent difficiles à estimer »*

*Autorité de la concurrence, avis n° 26-A-1*



- Mettre en place un dispositif pérenne et contraignant de suivi des prix et des marges des distributeurs et grossistes-importateurs martiniquais, assorti de sanctions en cas de non-communication, associant l'INSEE et l'IEDOM serait pertinent, avec un renforcement des moyens de la DGCCRF (recommandation n° 42).
- Par ailleurs, l'un des facteurs importants du coût de la vie est la cherté du logement. Une piste qui paraît prometteuse pour y remédier est celle de l'alignement du dispositif d'aide personnalisée au logement (APL) en outre-mer sur celui en vigueur dans l'Hexagone (recommandation n° 44).

## D. Contre la dépendance économique, cap sur la production endogène et le maintien de la valeur sur les territoires

**Quatrième axe : celui du développement économique.** Il passe par la production locale, l'intégration régionale et la création d'emplois. Cela signifie qu'il faut aligner nos outils économiques sur ces trois objectifs. Une autre clef est d'augmenter l'investissement public, qui reste faible outre-mer. Enfin, sur les retards de paiement qui précarisent les entreprises, il faut imaginer d'autres solutions avec un impact massif.



Trois objectifs sont à mener de front : production locale, création d'emplois et intégration régionale

“

*Le modèle redistributif domine encore trop souvent par rapport à la création d'emplois durables et la réduction des dépendances structurelles (importations, transferts).*

*M. Ary Chalus, Président de la région Guadeloupe, réponses au questionnaire de la commission d'enquête*

- Un premier pilier a pour but de renforcer la **souveraineté alimentaire** des outre-mer. Quelque 70 % des produits alimentaires consommés y sont aujourd'hui importés. Réduire cette vulnérabilité impose de soutenir les filières de diversification, de libérer le foncier agricole et faciliter la transmission des exploitations. Les Safer ont, à cet égard, un rôle déterminant pour préserver et redistribuer les terres agricoles (**recommandation n° 46**).
- La lutte contre le **fléau des retards de paiement** constitue également une priorité. Un mécanisme d'affacturage inversé porté par le groupe Caisse des dépôts est de nature à apporter une solution systémique à ce fléau (**recommandation n° 47**).

**60 %**

des importations des DROM provenaient de l'Hexagone sur la période 2013-2022 selon les données de la Banque de France.

L'**économie sociale et solidaire (ESS)**, enfin, **constitue un levier de développement et d'insertion négligé outre-mer**. Son apport est pourtant double : les associations, coopératives, mutuelles et structures d'insertion créent des emplois non délocalisables, tout en apportant des réponses concrètes à des problématiques sociales particulièrement prégnantes.

- Il est proposé de réexaminer les critères d'éligibilité de l'ESS aux exonérations LODEOM et aux aides publiques afin de mieux prendre en compte le critère d'utilité sociale, et de faciliter le recours aux clauses sociales d'insertion dans la commande publique ultramarine (**recommandation n° 52**).

**Les dispositifs budgétaires de soutien à l'investissement des collectivités territoriales, responsables de l'essentiel des investissements publics, doivent être sanctuarisés.**

Enfin, pour dynamiser l'intégration régionale, l'Union européenne est une clef. Elle doit se doter d'une **politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu)** conçue autour des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), et à destination des États voisins les plus proches (**recommandation n° 61**). Il faut remettre les outre-mer au cœur de leurs espaces régionaux.

## **E. Contre l'inertie, changer les outils de la gouvernance**

Le cinquième et dernier axe porte sur les outils de la gouvernance, indispensables pour sortir de l'inertie. Il existe un important problème de méthode, au-delà de celui des moyens.

Tout d'abord, et en dépit d'indéniables progrès, la **connaissance des réalités statistiques** outre-mer reste incomplète. Les progrès de la statistique publique tiennent pour partie à la multiplication d'accords entre l'INSEE et le ministère chargé des outre-mer.



- Le « sur-échantillonnage » doit devenir la norme et la loi du 7 juin 1951 être complétée pour interdire une qualité statistique dégradée outre-mer (**recommandation n° 53**).

Ensuite, la **gouvernance interroge également la place et le poids des outre-mer dans le travail et les arbitrages gouvernementaux**. Le dispositif actuel ne fonctionne pas.

- Il est proposé de placer le ministre chargé des outre-mer auprès du Premier ministre en qualité de ministre délégué et de transformer la DGOM en Secrétariat général aux outre-mer (SGOM) renforcé, sous l'autorité du Premier ministre (**recommandation n° 55**). Le poids de ce ministère serait aussi renforcé en augmentant le périmètre et le volume de la mission budgétaire « Outre-mer ».



L'objectif est d'imposer les outre-mer au cœur de l'État et de la production de la norme.

- Ce poids renouvelé doit aussi se traduire par l'affichage d'une véritable ambition pour les outre-mer. Le rattrapage ne peut pas être le seul horizon. Cela pourrait se traduire par une politique de grands projets ultramarins (**recommandation n° 57**).

Elle interroge aussi la place au sein de l'Union européenne. Le statut de RUP a des avantages par rapport aux PTOM, mais aussi des limites. Il faut donc agir à ce niveau également. À titre symbolique, il est proposé de rebaptiser les RUP « Régions ultramarines européennes » (RUE) (**recommandation n° 59**).

- À terme, une révision des traités pourrait être l'occasion de modifier l'article 349 du TFUE pour faciliter les adaptations de la législation européenne, par exemple en inscrivant une présomption de non-atteinte au marché intérieur ou en institutionnalisant la conférence des RUP (**recommandations n° 58 et 60**).



Enfin, il faut repenser la conduite des politiques outre-mer. Le pilotage et le suivi des réformes sont aussi fondamentaux que les réformes elles-mêmes. À défaut, le risque est de créer encore des déceptions. Il faut retrouver le chemin d'une vraie programmation des politiques outre-mer, avec une gestion interministérielle en proximité avec les collectivités. L'évaluation des politiques publiques et de la satisfaction de leurs bénéficiaires doit aussi devenir la règle.

Les exemples des deux missions interministérielles pour la reconstruction de Mayotte et pour la Nouvelle-Calédonie démontrent la nécessité d'un niveau stratégique intermédiaire entre Paris et les préfets pour tenir les engagements des programmes de convergence et de développement.

## POUR EN SAVOIR PLUS

[Rapport sur les inégalités systémiques en outre-mer, publié le 30 juin 2026](#)



**Viviane MALET**  
Présidente  
La Réunion  
Les Républicains



**Evelyne CORBIÈRE NAMINZO**  
Rapporteuse  
La Réunion  
Communiste Républicain Citoyen et Écologiste -  
Kanaky

✉ [ce-outremer@senat.fr](mailto:ce-outremer@senat.fr)



 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

