

N° 519

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le mardi 7 juillet 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer ⁽¹⁾,

Par M. Éric DOLIGÉ,

Sénateur.

(1) Cette mission est composée de : M. Serge Larcher, *président* ; MM. Daniel Marsin, *Michel Mercier**, Georges Patient, *Henri de Raincourt**, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Gaston Flosse, Marc Massion, Mme Catherine Procaccia, Jean-Paul Virapoullé, *secrétaires* ; M. Philippe Adnot, Mme Michèle André, MM. Jean-Etienne Antoinette, David Assouline, Gilbert Barbier, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Gérard César, Christian Cointat, Yvon Collin, Denis Detcheverry, Mme Catherine Dumas, MM. Bernard Frimat, Christian Gaudin, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Charles Guené, Mme Gélita Hoarau, MM. Claude Lise, Roland du Luart, Mme Lucienne Malovry, MM. Philippe Marini, Marc Massion, Jean-François Mayet, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Albéric de Montgolfier, Mme Anne-Marie Payet, MM. Daniel Raoul, Bernard Saugey, Simon Sutour et Richard Tuheiava.

* MM. Michel Mercier et Henri de Raincourt ont été nommés membres du Gouvernement le 23 juin 2009.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	13
INTRODUCTION	21
I. ASSAINIR LA SITUATION DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER EN RESTAURANT LA GOUVERNANCE	24
A. VERS UNE MEILLEURE PERTINENCE DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE	24
1. <i>Favoriser l'aménagement du principe d'assimilation</i>	24
a) L'application « adaptée » du droit de la République aux départements d'outre-mer.....	25
b) Des possibilités d'adaptation récemment renforcées	28
(1) Une évolution vers davantage de souplesse.....	28
(2) Une mise en œuvre encore embryonnaire	31
c) Une assimilation institutionnelle source de complexité et d'antagonismes stériles.....	33
2. <i>Une évolution institutionnelle ou statutaire souhaitable et souhaitée par plusieurs DOM</i>	35
a) Une faculté d'évolution offerte depuis 2003 par la Constitution	36
(1) L'évolution institutionnelle sous le régime de l'assimilation législative adaptée : la collectivité unique ou l'assemblée délibérante unique.....	36
(2) L'évolution statutaire : la transformation d'un DOM en une collectivité d'outre-mer	37
b) Une faculté d'évolution soumise au consentement des électeurs des territoires concernés.....	39
(1) L'absence d'incidence sur le statut communautaire des départements d'outre-mer.....	39
(2) Le statut organique de la collectivité, décisif pour le maintien des lois sociales.....	41
c) L'échec des premières tentatives d'évolution en 2003 : les refus populaires en Guadeloupe et en Martinique.....	42
d) Un regain d'intérêt pour l'évolution institutionnelle ou statutaire dans les départements français d'Amérique.....	43
(1) La transformation en collectivité régie par l'article 74 : un choix esquissé par la Guyane et la Martinique	44
(2) Une volonté d'évolution affirmée mais encore indéfinie en Guadeloupe.....	50
e) Le choix du statu quo institutionnel à La Réunion	52
3. <i>Pour une meilleure prise en compte des départements d'outre-mer par l'administration de l'État</i>	54
a) Pour une administration centrale de mission efficace.....	54
(1) La nécessité d'une administration centrale spécialement chargée de l'outre-mer.....	54
(2) La DéGéOM : une réforme perfectible	57
(3) Pour une structure plus souple et réellement interministérielle	60
b) Restaurer l'efficacité des services déconcentrés	63
(1) Une organisation administrative territoriale qui doit mieux épouser les particularités des départements d'outre-mer	63
(2) Une politique d'affectation et de gestion des personnels à réévaluer	67
(3) Une politique de rémunérations à ajuster	73
B. FAIRE SORTIR DE L'IMPASSE BUDGÉTAIRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DES DOM	74
1. <i>Pour un meilleur rendement de la fiscalité locale</i>	76
a) Remédier à la faiblesse de la fiscalité directe locale	76
(1) La faiblesse de la fiscalité directe locale dans les budgets locaux ne résulte pas du niveau des taux d'imposition	76

(2) Mieux identifier les bases de la fiscalité directe locale	79
(3) Améliorer le recouvrement de la fiscalité locale	80
b) Préserver et accroître les recettes de la fiscalité indirecte locale	81
(1) L'importance de la fiscalité indirecte locale.....	81
(2) La nécessité de préserver les recettes de l'octroi de mer	82
(a) <i>Le régime de l'octroi de mer</i>	82
(b) <i>L'importance de l'octroi de mer pour les régions et les communes des départements d'outre-mer</i>	82
(c) <i>Les contestations de l'octroi de mer</i>	84
(i) <i>L'octroi de mer et l'Union européenne</i>	84
(ii) <i>L'absence de preuve des effets nocifs de l'octroi de mer sur le niveau des prix</i>	85
(d) <i>L'absence d'alternative à l'octroi de mer</i>	86
(3) Accroître le produit des autres recettes fiscales indirectes.....	87
(a) <i>Une hausse de la fiscalité sur les carburants n'est pas opportune</i>	87
(b) <i>La hausse de la fiscalité pesant sur le tabac</i>	89
(c) <i>La création d'une taxe portant sur les jeux d'argent dans les départements d'outre-mer</i>	90
2. Réduire les dépenses de personnel qui grèvent les budgets des collectivités territoriales	93
a) Ajuster les majorations de traitement des personnels territoriaux.....	95
(1) L'effet des majorations de traitement des fonctionnaires territoriaux	95
(2) Adapter les majorations de traitement à la réalité des surcoûts de la vie dans les départements d'outre-mer	96
(3) Compenser aux collectivités territoriales le poids des majorations de traitement.....	97
b) Améliorer la gestion des effectifs des collectivités territoriales	98
(1) Un nombre élevé de fonctionnaires et de contractuels territoriaux	98
(a) <i>La fonction de « buvard social » des collectivités territoriales</i>	98
(b) <i>Les autres déterminants des effectifs des collectivités territoriales</i>	99
(2) Inciter les collectivités territoriales à réduire leurs effectifs	100
3. Restaurer les capacités d'investissement des collectivités territoriales	101
a) Des difficultés budgétaires qui grèvent principalement les capacités d'investissement des communes	101
(1) La situation globalement très préoccupante des communes des DOM	101
(a) <i>Des difficultés à dégager des ressources pour investir</i>	101
(b) <i>Des disparités importantes entre les départements d'outre-mer</i>	102
(2) La moindre gravité de la situation des autres strates de collectivités territoriales	102
(a) <i>La situation assainie des régions d'outre-mer</i>	102
(b) <i>Une situation tendue mais soutenable des finances départementales</i>	103
(c) <i>La grande hétérogénéité des intercommunalités des départements d'outre-mer</i>	103
b) Le nécessaire assainissement des finances locales	104
(1) Sortir du cercle vicieux du non-paiement des charges sociales	104
(a) <i>Un problème méconnu : les dettes sociales des collectivités territoriales des départements d'outre-mer</i>	104
(b) <i>Résoudre le problème en responsabilisant les collectivités territoriales</i>	106
(2) Favoriser le redressement financier des communes des départements d'outre-mer	107
(a) <i>L'activité soutenue des chambres régionales des comptes des régions d'outre-mer</i>	107
(b) <i>Renforcer les dispositifs de redressement financier des collectivités territoriales</i>	109
(i) <i>Les contrats « Cocarde »</i>	109
(ii) <i>Les contrats d'accompagnement spécifiques à la Guyane</i>	110
(iii) <i>Le suivi de ces dispositifs</i>	111

II. REMODELER LES GRANDS ÉQUILIBRES POUR RELANCER ET FONDER LE DÉVELOPPEMENT DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER.....	112
A. LA NÉCESSITÉ DE RÉÉQUILIBRAGES INTERNES POUR CRÉER LES CONDITIONS D'UN DÉVELOPPEMENT SOLIDE	112
<i>1. Une vulnérabilité et des dérèglements liés aux spécificités du tissu économique des départements d'outre-mer.....</i>	<i>112</i>
a) Un tissu économique fragile	112
(1) La dépendance de l'économie des départements d'outre-mer à l'égard d'un nombre restreint de domaines d'activité	112
(2) La prédominance des très petites entreprises dans le tissu économique des DOM	116
(3) Un processus dynamique de création d'entreprises pondéré par un fort taux de mortalité.....	116
b) La question cruciale des prix : une solution à double détente : concurrence et surtout transparence.....	118
(1) Le niveau et les mécanismes de formation des prix constituent une préoccupation majeure outre-mer	118
(a) <i>Le niveau et les mécanismes de formation des prix ont été au cœur des conflits sociaux qui ont paralysé les départements d'outre-mer au cours des derniers mois</i>	<i>118</i>
(i) <i>Les prix, étincelle du conflit social</i>	<i>118</i>
(ii) <i>Les prix, sujet majeur des négociations de sortie de crise et aujourd'hui encore au centre des préoccupations en outre-mer</i>	<i>123</i>
(b) <i>Les différences de prix sont réelles entre les DOM et la métropole, mais également entre les départements d'outre-mer eux-mêmes.</i>	<i>124</i>
(i) <i>Les écarts de prix des produits de première nécessité ne peuvent que susciter des interrogations</i>	<i>124</i>
(ii) <i>Les autres prix sur la sellette</i>	<i>126</i>
(2) Le renforcement de la concurrence connaît les limites de la spécificité des marchés ultramarins.....	128
(a) <i>La concurrence doit aujourd'hui être renforcée dans un certain nombre de secteurs économiques</i>	<i>128</i>
(i) <i>Des secteurs clés de l'activité économique des départements d'outre-mer sont dominés par une entreprise.</i>	<i>128</i>
(ii) <i>Les lacunes de l'action des services de l'État en matière de concurrence.....</i>	<i>132</i>
(b) <i>Le renforcement de la concurrence connaît cependant des limites objectives dans les DOM.....</i>	<i>133</i>
(i) <i>Le renforcement de la concurrence doit parfois être concilié avec d'autres impératifs : l'exemple du prix du carburant.</i>	<i>133</i>
(ii) <i>Un obstacle à une large concurrence résultant de la spécificité des départements d'outre-mer : l'étroitesse des départements d'outre-mer</i>	<i>135</i>
(iii) <i>Des solutions complémentaires pour faire baisser les prix.</i>	<i>136</i>
(3) La priorité : assurer une véritable transparence des mécanismes de formation des prix outre-mer	139
(a) <i>La mise en place d'outils statistiques permettant une réelle surveillance du niveau et de la formation des prix</i>	<i>140</i>
(i) <i>Des outils permettant le suivi du niveau des prix</i>	<i>140</i>
(ii) <i>La nécessaire mise en place d'outils de surveillance de la formation des prix.....</i>	<i>141</i>
(iii) <i>La nécessaire évaluation de l'impact de l'octroi de mer sur les prix</i>	<i>144</i>
(b) <i>La mise en place d'un véritable service de la transparence des prix dans les départements d'outre-mer</i>	<i>145</i>
(i) <i>La multiplication d'initiatives ponctuelles au cours des derniers mois</i>	<i>145</i>
(ii) <i>La mise en place d'un véritable service de la transparence</i>	<i>146</i>

2. Mener de front le renforcement des secteurs traditionnels et le développement des secteurs d'avenir	150
a) Bâtir un socle d'activité en confortant les secteurs traditionnels structurants :	
l'exemple de l'agriculture et de la pêche	150
(1) Les spécificités de l'agriculture et de la pêche des départements d'outre-mer	150
(a) <i>État des lieux et nature de l'agriculture et de la pêche</i>	150
(b) <i>Le poids du secteur primaire dans les départements d'outre-mer</i>	151
(c) <i>Une production loin de satisfaire la consommation locale.</i>	153
(d) <i>Un secteur qui demeure fragile</i>	154
(2) Des initiatives locales doivent permettre de soutenir le développement de l'agriculture et de la pêche	155
(a) <i>L'amélioration des infrastructures dans le secteur de la pêche</i>	156
(b) <i>La mise en place d'interprofessions et l'organisation des filières</i>	156
(c) <i>La diversification des activités</i>	157
(3) L'État doit accompagner l'action des acteurs locaux par un certain nombre d'initiatives	158
(a) <i>Un préalable : assurer un environnement favorable aux activités piscicoles.</i>	159
(b) <i>Un véritable plan de restauration de l'espace agricole avec l'objectif d'un doublement de la surface agricole utile (SAU)</i>	159
(c) <i>Lever les verrous empêchant d'exploiter les richesses naturelles.</i>	161
(d) <i>Étendre aux DOM les dispositifs métropolitains de garantie</i>	162
(e) <i>Mieux prendre en compte les spécificités de l'agriculture et de la pêche ultramarines au niveau européen</i>	162
(f) <i>Renforcer le soutien à la recherche en matière agronomique</i>	164
b) Les axes d'avenir pour fonder le développement endogène : les gisements du développement durable	165
(1) L'environnement : richesse, fragilité et potentiel des DOM	165
(a) <i>L'outre-mer, trésor environnemental</i>	165
(b) <i>Un environnement fragile</i>	168
(i) <i>Des risques naturels variés</i>	168
(ii) <i>Des risques liés à l'activité humaine</i>	169
(c) <i>Le potentiel des DOM en matière d'énergies renouvelables.</i>	169
(2) Faire des DOM des modèles environnementaux	171
(a) <i>Les initiatives en cours</i>	171
(i) <i>L'ambition du « Grenelle de l'environnement »</i>	171
(ii) <i>Des initiatives locales : l'exemple du projet GERRI</i>	172
(b) <i>Conforter les initiatives prises en faveur du développement durable</i>	173
(i) <i>Le renforcement du soutien aux énergies renouvelables</i>	173
(ii) <i>L'environnement et l'énergie, secteurs clé de la coopération régionale</i>	174
(iii) <i>L'amélioration de la répartition des compétences en matière de transport</i>	174
(3) La valorisation de l'atout environnemental : une chance pour le développement économique	175
(a) <i>L'environnement, atout pour le développement de certaines activités existantes ou d'avenir</i>	175
(b) <i>L'environnement, secteur économique d'avenir</i>	176
(i) <i>L'environnement, secteur prioritaire des zones franches d'activités</i>	176
(ii) <i>La mobilisation de l'ensemble des acteurs afin de constituer dans les départements d'outre-mer des pôles d'excellence en matière de développement durable</i>	177
3. Mobiliser les acteurs et combiner les moyens pour dynamiser les atouts	178
a) Le rôle d'accompagnement de l'État	178
(1) Les adaptations de la législation nationale afin de prendre en compte les spécificités des départements d'outre-mer	178
(a) <i>Un préalable : la stabilité à moyen terme de la législation fiscale applicable aux départements d'outre-mer</i>	178

(b) <i>L'évaluation de l'application de certains dispositifs dans les départements d'outre-mer : l'exemple de l'auto-entrepreneur</i>	179
(c) <i>L'amélioration du système d'aides et de garantie aux petites entreprises</i>	180
(2) <i>Faire sauter certains verrous : le cas du schéma minier guyanais</i>	181
(3) <i>Permettre aux collectivités territoriales de bénéficier pleinement des subventions de l'État et de l'Union européenne</i>	182
(a) <i>Les obstacles dans l'obtention des subventions de l'État</i>	182
(b) <i>Préfinancer les subventions et soutenir techniquement les collectivités territoriales</i>	183
b) <i>L'impulsion locale pour valoriser les atouts du territoire</i>	184
(1) <i>Faciliter l'accès au crédit bancaire</i>	184
(a) <i>Des difficultés d'accès au crédit qui limitent l'impulsion locale</i>	185
(b) <i>Un endettement des collectivités territoriales relativement limité</i>	185
(c) <i>Mettre à l'étude un fonds de garantie, par l'État, des emprunts des collectivités territoriales</i>	186
(2) <i>Définir des projets et assurer un cadre favorable à l'activité économique</i>	186
(a) <i>Il revient aux acteurs locaux de déterminer les potentialités de leurs territoires et mettre en œuvre les projets correspondants</i>	186
(b) <i>L'accompagnement et la formation des chefs d'entreprises</i>	188
(c) <i>La nécessaire programmation des projets structurants</i>	189
c) <i>Une priorité : la formation professionnelle doit fédérer toutes les énergies</i>	190
(1) <i>La taille et l'isolement relatif des départements d'outre-mer doivent permettre de trouver des solutions rapides et adaptées</i>	191
(2) <i>La mobilité au service de la formation et de l'insertion professionnelles</i>	192
(a) <i>La mobilité, essentielle pour les habitants, doit aussi s'orienter vers les pays proches pour en améliorer l'efficacité</i>	192
(b) <i>L'ANT : un opérateur peu performant, mais en transformation</i>	193
(i) <i>Des missions ambitieuses, des résultats très limités</i>	193
(ii) <i>La signature de la convention d'objectifs et de moyens 2009-2011 : un nouveau souffle pour l'ANT ?</i>	195
(3) <i>Le service militaire adapté : un modèle pour un public par définition restreint</i>	197
(a) <i>Le succès du service militaire adapté</i>	197
(i) <i>Le « chaînon manquant »</i>	197
(ii) <i>Un dispositif qui a fait ses preuves</i>	197
(b) <i>De nouveaux objectifs bien ambitieux</i>	198
(i) <i>Un dispositif promis à un bel avenir : les annonces gouvernementales</i>	198
(ii) <i>Jusqu'où ne pas compromettre un dispositif aujourd'hui performant ?</i>	199
B. L'IMPÉRATIF D'UNE MEILLEURE INSERTION RÉGIONALE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER, NON EXCLUSIF DU MAINTIEN D'UN LIEN DE CONTINUITÉ RENFORCÉ AVEC LA MÉTROPOLE ET L'UNION EUROPÉENNE	200
1. <i>Renforcer le lien de continuité territoriale</i>	200
a) <i>La continuité territoriale : une exigence de service public d'accessibilité des personnes</i>	200
(1) <i>Des dispositifs de continuité territoriale imparfaits</i>	200
(2) <i>Un service public d'accessibilité des personnes encore à construire</i>	203
b) <i>Pour une acception élargie du principe de continuité territoriale</i>	205
(1) <i>La continuité des biens</i>	205
(2) <i>La continuité intra- et inter-DOM</i>	206
(3) <i>La continuité numérique</i>	206
2. <i>Pour une approche renouvelée des relations avec l'Union européenne</i>	207
a) <i>Le statut de région ultrapériphérique : une chance pour les départements d'outre-mer</i>	208
(1) <i>Une spécificité reconnue tardivement par l'Union européenne</i>	208

(2) Des régions distinctes des « pays et territoires d’outre-mer »	211
(3) L’importance des financements européens.....	214
b) Une prise en compte encore trop insuffisante des spécificités des régions ultrapériphériques.....	222
(1) L’exemple archétypique des accords de partenariat économique avec les pays de la zone Afrique-Caraïbes –Pacifique (ACP).....	224
(2) L’avenir de l’octroi de mer : une menace plus franco-française qu’européenne	228
(3) Un enjeu majeur : les départements d’outre-mer continueront-ils à pouvoir bénéficier des fonds structurels après 2014 ?	232
c) Pour une approche renouvelée et plus percutante de la politique européenne en faveur des régions ultrapériphériques	235
(1) Un nouveau rapport de force au sein du Conseil peu favorable aux régions ultrapériphériques	235
(2) Pour une meilleure défense des intérêts des départements d’outre-mer à Bruxelles	239
(3) Un nouveau paradigme à valoriser : les régions ultrapériphériques, un atout pour l’Europe	244
3. <i>L’impérieuse nécessité d’une meilleure insertion régionale</i>	248
a) Une préoccupation récente.....	248
(1) Les partenaires naturels des départements d’outre-mer	249
(i) <i>La coopération régionale dans les Caraïbes</i>	249
(ii) <i>La coopération régionale dans l’océan Indien</i>	253
(2) Une large palette d’outils en matière de coopération institutionnelle	257
(a) <i>Les accords bilatéraux ou multilatéraux</i>	257
(b) <i>Les ambassadeurs délégués à la coopération régionale</i>	259
(c) <i>Les différents financements de la coopération régionale</i>	259
b) Une insertion qui reste encore balbutiante	262
(1) Des échanges économiques encore très faibles	262
(2) Les freins à la coopération régionale.....	269
(a) <i>Les limites institutionnelles</i>	269
(b) <i>Les écarts de niveaux de vie</i>	270
(c) <i>Les autres obstacles</i>	272
c) Pour une politique d’insertion régionale plus ambitieuse	273
(1) Un enjeu majeur.....	273
(i) <i>Une nécessité économique</i>	273
(ii) <i>Des intérêts réciproques</i>	273
(iii) <i>Un enjeu pour l’influence de la France et la francophonie</i>	273
(2) Des outils existants à développer.....	273
(3) La nécessité de s’appuyer sur des projets concrets	275
(4) Pour une politique européenne de « grand voisinage »	282

III. RELEVER LES DÉFIS POUR PRÉPARER L’AVENIR.....284

A. LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE : LA JEUNESSE DES POPULATIONS, CLÉ DE

L’AVENIR	284
1. <i>La jeunesse des populations, une donnée cruciale</i>	285
a) Un remarquable dynamisme démographique.....	285
(1) L’ « envolée » guyanaise.....	286
(2) La Réunion face à la perspective d’un million d’habitants	286
(3) Les effets différés de la transition démographique aux Antilles	287
b) Des flux migratoires atypiques	288
(1) Les départements d’outre-mer : terres d’immigration	288
(2) Les migrations entre les départements d’outre-mer et la métropole	291
c) Des effets amplifiés sur des économies locales fragiles	292
(1) Les jeunes, premières victimes du chômage.....	293
(2) Des effets dévastateurs sur les sociétés locales.....	295

2. La formation des jeunes, un enjeu capital	297
a) Une formation initiale en décalage.....	298
(1) Des écarts de résultats importants avec les niveaux métropolitains	298
(2) Des échecs pénalisants pour l'avenir.....	303
(a) Un niveau élevé d'illettrisme	304
(b) Un niveau inacceptable d'échec scolaire	305
(3) Des moyens insuffisamment adaptés aux réalités locales	307
(a) Le personnel enseignant.....	308
(b) Les programmes et les méthodes	310
(c) Les constructions scolaires	313
b) L'enseignement supérieur face au défi de l'insertion professionnelle	316
(1) Un redimensionnement nécessaire	316
(a) Des statuts à moderniser.....	316
(b) Des personnels à diversifier.....	318
(2) Une vie étudiante matériellement plus difficile pour les jeunes ultramarins	319
(3) Une offre de formations insuffisamment ajustée au marché de l'emploi	324
(a) Un nombre restreint de filières	325
(b) Une relative inadéquation des formations au marché du travail	326
B. LE DEVOIR DE L'ÉTAT D'ASSUMER SES RESPONSABILITÉS EN PRENANT	
PLEINEMENT EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES DOM.....	330
1. Adapter les concours financiers de l'État aux spécificités des collectivités	
territoriales des départements d'outre-mer.....	330
a) Des charges nécessairement plus élevées que celles des collectivités	
métropolitaines.....	330
(1) Des compétences plus larges que celles des collectivités métropolitaines	330
(2) Une situation sociale qui implique des dépenses importantes	335
(a) Les dépenses sociales pèsent fortement sur les dépenses de fonctionnement	335
(b) Le problème de la sous-compensation par l'État des transferts de compétences	336
(3) Des besoins en dépenses d'investissement résultant d'une situation historique,	
géographique et démographique spécifique	337
b) Réexaminer l'adaptation des concours financiers de l'État aux collectivités	
territoriales des départements d'outre-mer.....	339
(1) Les départements d'outre-mer bénéficient déjà d'importantes dotations de l'État	339
(a) Des règles de droit commun plutôt favorables aux départements d'outre-mer	339
(b) Une spécificité guyanaise : le plafonnement de la part de la DGF	
proportionnelle à la superficie	340
(c) Le bénéfice de règles plus favorables pour le calcul de certaines dotations	341
(i) Un régime préférentiel pour les dotations de péréquation des communes	341
(ii) La garantie de maintien du niveau de certaines dotations aux départements	
d'outre-mer	341
(iii) La DGF des régions	342
(iv) Des dotations spécifiques	343
(d) Le bénéfice des dotations européennes.....	343
(2) Plusieurs pistes d'améliorations doivent toutefois être mises en œuvre.....	344
(a) Le devoir de l'État d'assumer pleinement ses responsabilités régaliennes, en	
contrepartie d'une meilleure gestion des collectivités territoriales	344
(b) Garantir une juste évaluation de la population réelle pour le calcul du montant	
des dotations	345
(c) Favoriser, par des dotations spécifiques, l'initiative des collectivités	
territoriales	346
(d) Outre l'adaptation des dotations, adapter les normes	346

2. Vers une meilleure prise en charge par l'État de ses missions de régulation	347
a) La crise aiguë du logement.....	347
(1) Un constat édifiant et alarmant	347
(a) La construction de logements en nombre très insuffisant par rapport aux demandes, principalement dans le secteur social.....	348
(b) Des contraintes géographiques et sociales spécifiques	350
(c) Des coûts de construction plus élevés qu'en métropole	351
(2) Les réponses de la LODEOM.....	352
(a) Les critiques de la défiscalisation et la recherche de l'efficacité	352
(b) Les principales mesures de la loi de développement économique des outre-mer	354
(3) Les points qui restent à approfondir.....	356
(a) Une évaluation à conforter voire à organiser	356
(b) L'implication des acteurs nationaux	356
(c) Le problème du foncier et de l'aménagement urbain.....	357
(d) Le problème des moyens d'action des collectivités territoriales.....	362
(e) De trop nombreuses décisions prises nationalement ne sont pas adaptées au contexte local mais sont coûteuses pour les opérateurs	362
(i) Les nouveaux paramètres de la ligne budgétaire unique (LBU) se révèlent mal adaptés.....	363
(ii) Les normes et règles techniques pèsent lourdement sur les finances des bailleurs et des promoteurs	363
b) Un effort important est à fournir en matière de santé publique et de prise en charge des personnes âgées.....	365
(1) La situation sanitaire des départements d'outre-mer présente de fortes spécificités	365
(2) L'urgence de la mise en œuvre du plan « santé outre-mer »	367
(a) Combler les retards	368
(b) Adapter la politique de santé aux spécificités locales	370
(3) L'importance croissante de la prise en charge des personnes âgées et handicapées : le secteur médico-social	373
c) La protection sociale : une juste évaluation du RSA et du RSTA.....	374
(1) La quasi-totalité des prestations sociales a été alignée sur celles de métropole	374
(2) L'importance des prestations sociales	375
(3) Le lancement du revenu supplémentaire temporaire d'activité et son évaluation comparée avec le revenu de solidarité active	377
d) Un niveau inquiétant d'immigration irrégulière	378
(1) Des situations très contrastées selon les départements d'outre-mer	378
(2) Une poursuite nécessaire de l'adaptation des moyens de l'État.....	382
(a) Des efforts réels	382
(b) Des marges de progrès certaines	385
e) Des atteintes à l'ordre public spécifiques qui appellent des réponses appropriées.....	387
(1) Des atteintes à l'ordre public d'une nature particulière.....	387
(2) Une réponse de l'État à renforcer	390
(a) Poursuivre l'adaptation des moyens aux contraintes opérationnelles des territoires	391
(b) Favoriser la coopération transfrontalière.....	393
3. Une meilleure reconnaissance des outre-mer : la diversité culturelle, une richesse à valoriser	395
a) Des identités fortes, expressions de la diversité française	395
(1) L'histoire des départements d'outre-mer, genèse d'identités fortes et diversifiées.....	395
(2) La richesse culturelle des départements d'outre-mer, un atout pour l'avenir.....	397
b) Une reconnaissance encore incomplète : la justification d'une démarche plus volontaire	400
(1) L'adoption de mesures symboliques fortes mais récentes	400
(2) La nécessité d'aller plus loin	406

LES 100 PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DES DOM.....	411
EXAMEN DES ORIENTATIONS DU RAPPORT DE LA MISSION.....	423
EXAMEN DU RAPPORT DE LA MISSION.....	447
CONTRIBUTION DU GROUPE CRC-SPG.....	461

LES CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Nos outre-mer, terres de contrastes, sont mal connus des Français. Cette ignorance draine dans son sillage de nombreux clichés et suscite des sentiments ambigus où se bousculent rêve et envie, fierté et culpabilité refoulée, compassion et exaspération. À l'heure de la crise mondiale, ces sentiments contradictoires ne font que s'exacerber.

Combattre les idées fausses et les clichés dévastateurs, réduire les incompréhensions mutuelles par la connaissance et avancer les pistes d'une **refondation des relations entre les départements d'outre-mer et l'hexagone par des propositions concrètes**, inspirées par les témoignages recueillis sur le terrain, telle est l'ambition du présent rapport.

À l'heure où la crise sociale secoue ces territoires, le Sénat a, par une initiative de son président approuvée par l'ensemble des groupes politiques, décidé la création d'une mission commune d'information pour tenter de faire la lumière sur les causes profondes du malaise.

La mission a mené ses travaux tambour battant puisque à peine plus de trois mois ont séparé le début de ceux-ci de l'adoption de ses conclusions. Plus d'une trentaine d'auditions ont ainsi été réalisées au Sénat ; un déplacement a été effectué à Bruxelles. Surtout, une délégation de la mission a parcouru chacun des quatre départements, où quelque quatre-vingt réunions et une trentaine de visites de terrain ont été organisées et ont livré à la mission un condensé de témoignages d'une grande richesse auxquels le présent rapport fait fidèlement écho.

Deux questions transversales sont revenues sans cesse dans les entretiens :

- la **défaillance des outils administratifs** et l'**absence de démarche d'évaluation** préalable à la décision : or, comment asseoir la crédibilité de politiques publiques menées à l'aveuglette ?

- l'**insuffisante prise en compte des spécificités** des départements d'outre-mer, qui bat en brèche la mise en œuvre du principe d'égalité devant la loi qui se mesure à situations comparables. Ce constat illustre en outre le faible intérêt accordé aux DOM et à l'outre-mer en général par les services de l'État, au niveau central comme à l'échelon déconcentré.

Alors que les DOM sont parvenus à un tournant historique, la mission préconise, tout au long du rapport et au travers de **100 propositions**, que ce **nouvel élan vers un développement endogène réussi** soit fondé sur :

- l'assainissement de la situation des collectivités territoriales en matière de gouvernance, tant institutionnelle que financière ;

- un rééquilibrage entre le lien de quasi exclusivité avec la métropole et l'Union européenne et la nécessité d'une meilleure insertion dans l'environnement régional ;

- une meilleure prise en compte des spécificités et de la diversité, par la valorisation de leurs atouts comme par l'allègement des contraintes inadaptées.

Les principales propositions de la mission d'information :

=> *En matière de gouvernance institutionnelle*

▪ La mission estime que **l'organisation actuelle sous forme de région monodépartementale est largement inadaptée**, la superposition de deux échelons de collectivités sur un même territoire créant des lourdeurs inutiles et des antagonismes stériles. Elle appelle les autorités compétentes des DOM à **utiliser davantage les potentialités d'adaptation** que leur offre aujourd'hui l'article 73 de la Constitution et considère qu'il revient à chaque département de choisir ou non une évolution institutionnelle ou statutaire. En cas de demande d'évolution, elle appelle à organiser une campagne d'information préalable à la consultation pour éclairer les populations qui, par référendum, seront amenées à décider de leur avenir.

▪ Faire de l'actuelle Délégation générale à l'outre-mer (DÉGéOM) **une véritable administration de mission, rattachée directement au Premier ministre**, pour assurer une vision interministérielle des politiques publiques. Les compétences de la délégation doivent être recentrées sur son rôle d'impulsion et de coordination stratégique, les fonctions de gestion devant être totalement transférées aux ministères techniques au sein desquels seraient créés de véritables « pôles outre-mer ».

▪ Adapter l'organisation des services déconcentrés de l'État aux spécificités des DOM et à leur autonomie accrue tout en assurant, d'une part, une meilleure représentation des personnels originaires des DOM aux postes d'encadrement, d'autre part, une réelle attractivité des postes par des mécanismes d'incitation financière, ciblés sur certains emplois en fonction des contraintes opérationnelles, et de valorisation du déroulement des carrières.

=> En matière de gouvernance financière

▪ Concernant les ressources des collectivités territoriales des DOM, la mission fixe comme priorité **le maintien, au-delà de l'échéance de 2014, de l'octroi de mer** qui constitue plus de 30 %, en moyenne, des recettes de fonctionnement des collectivités concernées.

▪ En matière de dépenses, la mission souhaite restaurer les capacités d'emprunt et donc d'investissement des collectivités territoriales, en allégeant les budgets de fonctionnement grevés par les charges de personnel. Les collectivités jouent en effet souvent le rôle de « buvard social ». De plus, les fonctionnaires territoriaux bénéficient de sur-rémunérations à hauteur de 53 % à La Réunion et de 40 % dans les trois autres DOM. Outre la mise en péril des budgets locaux, les sur-rémunérations ont pour effet pervers de tirer les prix à la hausse, entraînant la paupérisation de toute une partie de la population. La mission propose de sortir de cet engrenage dommageable pour les DOM en **réajustant les majorations de traitement au différentiel réel du coût de la vie**, pour les fonctionnaires territoriaux comme pour les fonctionnaires des services déconcentrés de l'État. Afin de ne pas pénaliser les DOM par une réduction des flux financiers résultant de l'ajustement des sur-rémunérations, la mission préconise une réaffectation en direction des collectivités ultramarines des sommes économisées par l'État sur la rémunération de ses agents, afin d'accélérer le rattrapage en matière d'équipements structurants.

▪ Parallèlement, il semble nécessaire à la mission de « **repartir sur de bonnes bases** », notamment en adoptant une procédure responsable d'apurement des dettes sociales des collectivités territoriales : il est illusoire de penser qu'elles pourront un jour rembourser les dettes importantes qu'elles ont vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, mais l'apurement de ces dettes doit intervenir pour celles déjà échues et seulement sous réserve du paiement des cotisations aux échéances au cours des dix prochaines années.

=> La question des prix, leur niveau et leur formation

▪ Au cœur des récents conflits sociaux, la question du niveau des prix et de leur formation constitue un sujet de préoccupation majeure dans les départements d'outre-mer. Ayant elle-même procédé à un relevé de prix en grande surface, la mission a pu constater **l'importance des écarts de prix avec la métropole**. Elle estime que, si l'étroitesse des marchés locaux fait obstacle à l'exercice d'une large concurrence et favorise les situations de monopole ou d'oligopole, **il est possible d'agir sur le niveau des prix** en faisant la lumière sur leurs mécanismes de formation. Il est nécessaire que les services étatiques de la concurrence assurent un contrôle effectif dans les secteurs économiques clés des DOM (fret maritime, transport aérien, grande distribution ...) et que soit mis en place un véritable « service de la transparence des prix » dans les DOM, doté d'outils statistiques adaptés avec une véritable coordination, sous l'autorité du préfet, des actions menées par les services de l'État enfin décloisonnés.

=> Les autres conditions d'un développement endogène réussi

En vue d'un développement endogène réussi, doivent être menés de front **la réduction des facteurs de vulnérabilité du tissu économique**, le renforcement des secteurs traditionnels et le développement des secteurs innovants.

▪ Le tissu économique des DOM se caractérise par une forte densité de TPE et un fort taux de mortalité des petites entreprises. Afin de réduire la vulnérabilité qui en résulte, il est impératif que les acteurs locaux renforcent les initiatives en matière d'accompagnement et de formation des chefs d'entreprises. La mission appelle à la réunion de l'ensemble des acteurs publics et privés dans le cadre d'une « conférence permanente de la formation professionnelle », pour définir et organiser en commun des filières de formation adaptées aux économies locales et pour élaborer des procédures simples facilitant l'accès aux formations et l'orientation des personnes. Elle considère en outre que les collectivités territoriales doivent adopter une programmation pluriannuelle des projets structurants afin d'assurer une véritable visibilité et une politique d'investissement et d'embauche viable pour les entreprises.

▪ L'État doit **faciliter l'exploitation et la valorisation des ressources naturelles** des DOM, par exemple en matière agricole ou piscicole. De plus, le schéma minier guyanais doit être réorienté, en concertation avec les collectivités territoriales, afin de promouvoir davantage le développement économique.

▪ Afin de soutenir le secteur primaire, un secteur clé de l'économie des départements d'outre-mer par son poids économique et social, la mission souligne la nécessité d'**encourager la structuration des filières et l'organisation des interprofessions**, de lancer un plan de restauration de l'espace agricole avec **un objectif de doublement de la surface agricole utile** et de défendre la prise en compte des spécificités de l'agriculture et de la pêche ultramarines dans la réglementation européenne ;

▪ Faire des DOM des modèles environnementaux et de **l'environnement un élément clé de leur développement endogène**, avec comme enjeux principaux l'autosuffisance énergétique et le développement du tourisme haut de gamme. Il semble indispensable que l'ensemble des acteurs locaux se mobilisent afin que puissent se structurer de véritables pôles d'excellence de développement durable. La mission a pu, sur le terrain, prendre la mesure du dynamisme de nombreux acteurs et de l'importance des projets en cours qui placent les DOM au premier rang des réalisations en ce domaine.

=> L'Europe, une chance ou une contrainte pour les DOM ?

Les quatre DOM appartiennent à la catégorie des régions ultrapériphériques (RUP) aux termes du traité européen, ce qui permet de reconnaître leur spécificité à ce niveau juridique, et sont attributaires de plus de 3 milliards d'euros au titre des fonds structurels sur la période 2007-2013. Ces financements européens permettent la réalisation de projets d'envergure tels que la route des Tamarins à La Réunion. L'appartenance à l'espace économique européen contraint cependant les DOM à respecter les normes, en particulier en matière environnementale, prescrites par le droit européen, souvent inadaptées à leur situation particulière. En outre, cette appartenance implique l'ouverture des marchés des DOM aux produits des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), dans des conditions fixées par les accords de partenariat économique négociés par la Commission européenne.

Afin de renforcer la place des RUP au sein de l'Union européenne, la mission préconise d'**étayer les moyens de notre Représentation permanente à Bruxelles** pour une défense plus musclée et mieux anticipée de leurs intérêts, une meilleure prise en compte de leurs spécificités par l'Union européenne et une valorisation des atouts que représentent ces régions pour l'Europe.

=> Pour une meilleure insertion des DOM dans leur environnement régional

Un développement équilibré des DOM implique de **donner une forte impulsion à une meilleure insertion dans leur environnement géographique** : la zone Antilles Guyane représente un marché potentiel de 250 millions d'habitants et la zone de l'océan Indien de 2 milliards d'habitants.

La mission propose ainsi d'inciter l'Union européenne à lancer une politique de « grand voisinage » à destination des pays et territoires voisins des DOM, sur le modèle de la politique européenne de voisinage pour les pays du Sud de la Méditerranée et de l'Est. Elle préconise également de renforcer la coopération régionale sur des projets concrets.

=> Relever le défi de la jeunesse des populations

La situation du **chômage des jeunes dans les DOM** est d'une **exceptionnelle gravité**. Si le taux de chômage dans les DOM, toutes tranches d'âge confondues, est deux fois plus élevé que la moyenne nationale et est le plus élevé de l'Union européenne, pour les jeunes de 15 à 24 ans, il atteint 50 %.

▪ Face à cette bombe sociale à retardement dont les premiers signaux de mise à feu commencent à s'allumer, la mission propose la mise en place d'un véritable « **plan Marshall** » **pour combattre le chômage des jeunes**. Le Plan d'urgence pour les jeunes présenté en avril 2009 par le Gouvernement doit d'ailleurs comporter un volet spécifique pour les DOM.

▪ La mission appelle à combattre les causes profondes de cette situation en faisant notamment de **la lutte contre l'illettrisme**, qui concerne entre 15 % et 20 % de la population locale de chaque DOM, une priorité de l'action des pouvoirs publics.

▪ En matière d'enseignement supérieur, la mission propose d'instaurer un véritable **statut de l'étudiant ultramarin**, pour faciliter la vie étudiante et favoriser les chances de réussite, et la mise en place d'un programme **Erasmus régional** permettant de promouvoir la mobilité des étudiants dans leur environnement géographique.

=> *La mise en valeur de la richesse culturelle des DOM*

Malgré une série récente d'initiatives fortes axées sur la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crimes contre l'humanité, l'histoire des DOM reste encore mal connue de la société française. La mission, à l'instar d'Édouard Glissant, estime nécessaire de faire évoluer l'image des DOM et de passer du « *ressassement au dépassement* » : il faut valoriser les atouts des outre-mer et montrer les richesses qu'ils recèlent, tant naturelles que culturelles.

La mission propose donc de créer à cet effet **une Maison des richesses des outre-mer**, lieu de meilleure connaissance de leurs spécificités et de leur importance dans l'ensemble national français.

Elle propose également de créer des agences pour la promotion des cultures ultramarines et des rencontres pluriannuelles avec les milieux socio-économiques de l'hexagone, les « Grands Rendez-vous économiques des outre-mer », pour associer étroitement le monde de l'entreprise à l'objectif de réussite des DOM. Elle propose enfin de **promouvoir une meilleure visibilité des outre-mer dans les médias**.

=> *Remédier aux lacunes des politiques publiques en matière de logement et de santé*

▪ En matière de **logement**, secteur qui connaît **une crise aiguë** dans les DOM, avec un secteur social sous-développé et l'importance de l'habitat insalubre ou précaire, la mission préconise la mobilisation du foncier : les questions d'aménagement urbain et de disponibilité des terrains sont en effet la première étape pour augmenter l'offre de logements. Pour cela, la mission propose de mettre en place un « **droit au foncier opposable** » (DAFO), sur le modèle du droit au logement opposable, permettant aux collectivités territoriales, principalement les communes, de proposer des projets de construction de logements sur des terrains de l'État qui ne sont pas utilisés actuellement.

▪ En matière de **santé publique**, la mission souligne **l'urgence de mettre en place le « Plan santé outre-mer »** que le Gouvernement a annoncé il y a plus d'un an maintenant, selon deux axes majeurs : **combler les retards**, à la fois en équipements et en personnels et **adapter la politique de santé aux spécificités des DOM**, notamment en adaptant les formations médicales et paramédicales pour favoriser la polyvalence des professionnels, en organisant différemment le système de soins, par exemple par le développement de la télémédecine, en améliorant le financement des établissements de santé et des professionnels, pour mieux prendre en compte les frais de structure, par exemple ceux liés au climat ou au risque sismique, en développant une politique de prévention volontariste et adaptée, en luttant contre la mortalité infantile, nettement plus élevée dans les DOM, et en développant la coopération régionale et internationale, tant en matière de recherche que d'accès aux soins.

=> *Lutter contre l'immigration clandestine*

La **pression migratoire** qui s'exerce sur la Guyane et, dans une moindre mesure, la Guadeloupe, est forte et préoccupante. Elle induit, par son ampleur, des **risques de déstabilisation sociale** et, en tout état de cause, des **charges publiques** particulièrement lourdes tant au niveau de l'État que des collectivités territoriales.

La mission, consciente des efforts déployés depuis une dizaine d'années pour desserrer la pression migratoire, suggère de poursuivre l'adaptation des dispositifs juridiques et de l'organisation des services compétents aux spécificités de l'immigration dans les DOM et de multiplier les accords de coopération policière et judiciaire avec les États voisins.

Mesdames, Messieurs,

Nos outre-mer, terres de contrastes, sont mal connus des Français. Cette ignorance draine dans son sillage de nombreux clichés et suscite des sentiments ambigus, sur fond de kaléidoscope mêlant visions de rêve et de chaos :

Rivages paradisiaques et nature luxuriante, mais également terres exposées aux déferlements climatiques et aux colères telluriques ;

Trésors de biodiversité, poumon français à l'heure du bilan carbone, ou encore réserves exceptionnelles de ressources naturelles sur terre comme en mer, mais également économies locales profondément déséquilibrées et sinistrées par un chômage de masse ;

Sociétés riches d'une extrême diversité humaine et culturelle, mais sociétés meurtries par l'Histoire et, en dépit de leur particulière jeunesse, guettées par le désarroi et la désespérance.

Fleurons de la République portant haut les couleurs de notre pays sur tous les océans et jusque dans l'espace, les départements d'outre-mer (DOM) renvoient inlassablement nos compatriotes de l'hexagone au passé colonial de la France et à ses avatars, le drame humain du commerce triangulaire et de l'esclavage reconnus récemment crimes contre l'humanité.

Ces contrastes forts inspirent des sentiments confus où se bousculent rêve et envie, fierté et culpabilité refoulée, compassion et exaspération. La complexité rebute, l'incompréhension détruit.

À l'heure de la crise mondiale, éprouvée de plein fouet par notre société hexagonale qui voit ainsi s'éloigner les rivages paradisiaques avec la réduction de son pouvoir d'achat, ces sentiments contradictoires ne font que s'exacerber : repli sur soi rime alors avec société aux abois.

Et le discours sur le coût de l'outre-mer ressurgit de plus belle avec sa cohorte de commentaires et de sondages. Or, les commentaires, souvent complaisants et erronés sur ces questions complexes, font fi des réalités et véhiculent des idées fausses : la loi de finances initiale pour 2009 révèle ainsi une part de la population des DOM dans la population nationale de 2,88 %

alors que le poids de ces mêmes départements dans la dépense budgétaire est nettement inférieur, s'élevant à 2,62 %¹. Bien sûr, ces chiffres, qui n'incluent pas la dépense fiscale très difficile à évaluer, doivent être nuancés dans la mesure où l'effort financier national en direction des DOM doit également se mesurer à l'aune des transferts sociaux.

Combattre les idées fausses et les clichés dévastateurs, réduire les incompréhensions mutuelles par la connaissance et avancer les pistes d'une refondation des relations entre les DOM et l'hexagone par des propositions concrètes, inspirées par les témoignages recueillis sur le terrain, telle est l'ambition du présent rapport.

À l'heure où la crise sociale secouait ces territoires, le Sénat a en effet, par une initiative de son président approuvée par l'ensemble des groupes politiques, décidé la création d'une mission d'information pour tenter de faire la lumière sur les causes profondes du malaise.

La mission a mené ses travaux tambour battant puisque à peine plus de trois mois ont séparé le début de ceux-ci de l'adoption de ses conclusions. Plus d'une trentaine d'auditions ont ainsi été réalisées au Sénat, un déplacement a été effectué à Bruxelles et, surtout, un parcours a conduit une délégation de la mission dans chacun des quatre départements concernés. Loin de la promenade touristique que d'aucun imagine ou raille au seul prononcé du mot « outre-mer », ces déplacements dans les départements ont permis de tenir quelque quatre vingt réunions et d'effectuer une trentaine de visite de terrain, livrant à la mission un condensé de témoignages d'une grande richesse auxquels le présent rapport fait fidèlement écho.

Confirmant les intuitions initiales de la mission relatives à la prévalence de certains thèmes, les témoignages recueillis lui ont aussi beaucoup appris : elle a ainsi pu éprouver la complexité de la situation et tenté d'identifier les principaux points de blocage pour formuler des propositions adéquates. Deux questions transversales sont revenues sans cesse dans les entretiens :

La défaillance des outils et l'absence de démarche d'évaluation préalable à la décision : or, comment asseoir la crédibilité de politiques publiques menées à l'aveuglette ?

L'insuffisante prise en compte des spécificités caractérisant la situation des DOM, qui bat en brèche la mise en œuvre du principe d'égalité devant la loi tant il est vrai que ce dernier se mesure à situations comparables.

¹ Cette évaluation inclut les compensations d'exonération de charges sociales.

La mission a constaté les graves lacunes affectant les moyens d'évaluation de la situation des DOM, tous domaines confondus et en particulier en matière de mécanismes de formation des prix, de données démographiques ou encore de finances locales, estimant que cela était révélateur du faible intérêt accordé à l'outre-mer par les services de l'État, au niveau central comme à l'échelon déconcentré. Un constat aussi sévère a été dressé concernant l'insuffisante prise en considération des spécificités locales.

La mission a par ailleurs éprouvé la force et la complexité des liens unissant ces collectivités à la République et la nécessité, notamment aux Antilles, de les libérer du poids tutélaire de l'Histoire, pour aller de l'avant. Inspirée par une réflexion d'Édouard Glissant selon laquelle il faut désormais passer du « *ressassement au dépassement* », la connaissance historique paraissant le meilleur moyen de s'affranchir de la victimisation et de la culpabilisation par héritage, elle s'est efforcée de formuler des propositions tendant à améliorer la connaissance des DOM et la valorisation d'une richesse fondée sur la diversité.

La mission d'information formule le vœu que la récente période de troubles ait des vertus cathartiques, obéissant au dicton créole selon lequel « *sé en gwo désod ki ka mété lod* », c'est-à-dire : « *il faut un bon désordre pour mettre en ordre* ».

Considérant que les DOM sont parvenus à un tournant historique, elle préconise, tout au long du rapport et au travers d'une centaine de propositions, que ce nouvel élan vers un développement endogène réussi soit fondé sur :

L'assainissement de la situation de ces collectivités en matière de gouvernance, tant institutionnelle que financière ;

Un rééquilibrage entre le lien de quasi exclusivité avec la métropole et l'Union européenne et la nécessité d'une meilleure insertion dans l'environnement régional ;

Une meilleure prise en compte de leurs spécificités et de la diversité, pour la valorisation de leurs atouts comme pour l'allègement de leurs contraintes.

Atteindre ces objectifs et relever ces défis pour fonder l'avenir passe par une redéfinition des droits et des devoirs de chacun.

*

* *

I. ASSAINIR LA SITUATION DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER EN RESTAURANT LA GOUVERNANCE

Depuis 1982, date de la création des quatre régions monodépartementales d'outre-mer, la question institutionnelle constitue un sujet de débat politique, en particulier dans les départements français d'Amérique. Elle peut être exprimée dans une formulation relativement simple : l'application aux « quatre vieilles colonies » d'une organisation institutionnelle et administrative ainsi que d'un régime législatif assimilés à ceux de la métropole permet-elle le plein épanouissement de ces territoires dans la République ?

Cette problématique renvoie à la perception par les populations dominiennes de leur place dans la République. Elle procède, essentiellement aux Antilles et en Guyane, d'une volonté de différenciation par rapport à la métropole, justifiée par une histoire particulière et une culture propre.

De fait, à l'issue de ses travaux, la mission a pu mesurer l'intérêt que présenterait une évolution tant du statut des DOM que de l'organisation des services de l'État chargés d'y assurer la bonne application des lois de la République.

A. VERS UNE MEILLEURE PERTINENCE DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE

La situation des départements et régions d'outre-mer se caractérise par des particularités en matière de droit applicable et d'organisation administrative. La mission s'est attachée à évaluer la pertinence de l'état du droit et d'une éventuelle modification de celui-ci afin de favoriser une meilleure gouvernance de ces territoires.

1. Favoriser l'aménagement du principe d'assimilation

À l'origine, comme l'a rappelé M. Thierry Michalon, maître de conférences honoraire à l'université des Antilles et de la Guyane, les colonies françaises, soumises à un statut spécifique, étaient considérées comme des collectivités territoriales de la République tout en restant soumises à un régime de déconcentration et non de décentralisation. Elles étaient régies par des décrets de l'Empereur et non par les lois s'appliquant dans l'hexagone, cette distinction étant à l'origine du principe de spécialité législative.

Dès 1854, la Martinique, la Guadeloupe, La Réunion et la Guyane s'étaient vu appliquer un régime législatif spécifique, disposant d'un conseil général et étant régies par un statut d'assimilation.

Cependant, à la fin du XIX^{ème} siècle, trois des « vieilles colonies » formulèrent des demandes tendant à leur transformation en départements : la Martinique en 1874, la Guadeloupe en 1881 et La Réunion en 1882. Il a ainsi

fallu attendre le vote de la loi de « départementalisation » du 19 mars 1946¹, puis l'adoption de la **Constitution de la IVème République** –disposant que « **le régime législatif des DOM est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi** »– pour que les « quatre vieilles » se libèrent du statut « colonial » dans lequel elles étaient placées depuis le XVIIème siècle.

a) *L'application « adaptée » du droit de la République aux départements d'outre-mer*

Érigés en départements au nom d'un principe d'assimilation par rapport à la métropole, défendu notamment à l'époque par les grandes figures politiques qu'étaient Aimé Césaire et Gaston Monnerville, les « vieilles colonies » se sont donc vu **appliquer, par principe, le droit applicable en métropole**. Comme l'a relevé Aimé Césaire, alors député de la Martinique, lors du débat parlementaire préalable à l'adoption de la loi de départementalisation, cette transformation était ressentie comme « *l'aboutissement normal d'un processus historique et la conclusion logique d'une doctrine.* » La Constitution du 4 octobre 1958 n'a, depuis lors, pas remis en cause ce choix.

Pendant, l'article 73 de la Constitution de la IVème République ayant été jugé comme de portée rétroactive, **le principe de spécialité législative trouve toujours à s'appliquer pour les textes antérieurs au 24 décembre 1946**, date d'entrée en vigueur de cette Constitution. En conséquence, sauf mention contraire, ces textes sont présumés ne pas s'appliquer dans les DOM.

Cette co-existence complexe de dispositions pour partie applicables et pour partie inapplicables a soulevé en pratique la question récurrente de savoir si une loi nouvelle de portée générale modifiant une loi antérieure à 1946 en tout ou en partie inapplicable dans les départements et régions d'outre-mer, rend les mesures antérieures automatiquement applicables à ces collectivités. Il résulte d'une jurisprudence désormais bien établie que le texte nouveau est présumé ne pas s'appliquer quand il modifie un texte inapplicable, à moins que son auteur manifeste clairement son intention de le rendre applicable.

Il en résulte que le droit applicable dans les DOM est, par nature, et malgré ce que pourrait laisser penser le principe de l'identité législative, un **droit peu « lisible »**.

La mise en œuvre d'un pouvoir d'adaptation des lois et règlements directement applicables dans ces territoires a ajouté à la complexité de l'ordonnancement juridique.

¹ Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane française.

En 1958, l'article 73 de la Constitution de la Vème République, tout en maintenant le principe de l'identité législative, a constitutionnalisé le principe d'adaptation du droit applicable dans les DOM, dans la mesure où ces adaptations sont « *nécessitées par leur situation particulière* ». Elles relèvent, selon leur objet, de la voie législative ou de la voie réglementaire.

Le législateur comme le pouvoir réglementaire ne s'est du reste pas privé d'exercer cette compétence d'adaptation, le droit en vigueur organisant une forme de participation des départements et régions d'outre-mer à l'édiction de ces normes d'adaptation. Les conseils généraux d'outre-mer¹ et les conseils régionaux d'outre-mer² sont consultés sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de leur collectivité. Ils peuvent également, en application des articles L. 3444-2 et L. 4433-3 du code général des collectivités territoriales, présenter des propositions de modification des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, ainsi que toutes propositions de nature législative ou réglementaire concernant le développement économique, social et culturel sur leur territoire.

La volonté d'assurer aux DOM un essor économique permettant de rapprocher le niveau de vie de ses habitants de celui de la métropole s'est traduite par des législations spécifiques, présentées comme adaptées aux situations rencontrées dans les DOM. Depuis plus de vingt ans, ces derniers ont ainsi profité de mesures particulières, notamment en matière fiscale ou sociale, qui ne s'appliquent qu'à eux et, dans une moindre mesure, aux autres collectivités situées outre-mer³.

Le législateur et le pouvoir réglementaire ont également décidé de certaines adaptations en matière d'organisation administrative et institutionnelle.

Ainsi, les quatre régions d'outre-mer sont dotées d'un organe consultatif spécifique : le conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement⁴. Par ailleurs, depuis la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, la Guyane est dotée d'un organe consultatif spécifique, le conseil consultatif des

¹ Depuis le décret n° 60-406 du 26 avril 1960 relatif à l'adaptation du régime législatif et à l'organisation administrative des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion. Voir désormais l'article L. 3444-1 du code général des collectivités territoriales.

² Depuis les lois du 31 décembre 1982 et du 2 août 1984. Voir désormais l'article L. 4433-3-1 du même code.

³ Voir les lois n°s 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des DOM, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte ; 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte ; 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer ; 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer ; 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

⁴ Article L. 4432-9 du code général des collectivités territoriales.

populations amérindiennes et bushinenge¹, auquel a été conféré le pouvoir de se prononcer sur les questions relatives à l'environnement, au cadre de vie ou aux activités culturelles de ces populations.

Par ailleurs, les régions et DOM disposent de compétences particulières qui les distinguent des régions de métropole.

En matière de fiscalité locale, notamment, les régions exercent des pouvoirs spécifiques, notamment en matière d'octroi de mer² ou de taxes sur les carburants³. Les DOM sont également dotés de compétences particulières dans le cadre des droits sur les tabacs⁴.

Les conseils régionaux d'outre-mer bénéficient par ailleurs de compétences tout à fait uniques en matière de relations internationales. Ils peuvent ainsi adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon le cas, les États de la Caraïbe, les États voisins de la Guyane et les États de l'océan Indien, ou d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes. Leurs présidents peuvent se voir délivrer pouvoir pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires, dans les domaines de compétence de l'État. Dans les domaines de compétence de la région, les conseils régionaux peuvent, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux⁵.

La faculté d'adaptation offerte aux DOM a néanmoins été enserrée dans des limites strictes par le Conseil constitutionnel.

Ainsi, par exemple, en 1982, sous l'impulsion de notre collègue Pierre Mauroy, alors Premier ministre, le Gouvernement, suivi par le Parlement, avait décidé d'accorder aux DOM une décentralisation beaucoup plus poussée qu'en métropole, grâce à une « assemblée unique », élue selon des modalités dérogatoires à celles en vigueur pour les départements métropolitains, faisant fonction de conseil général et de conseil régional dans les régions monodépartementales d'outre-mer. Or, dans sa décision 82-147 DC du 2 décembre 1982, le Conseil constitutionnel a refusé cette adaptation, au motif que l'institution d'un mode de scrutin spécifique ne permettait pas d'assurer « *la représentation des composantes territoriales du département* ».

¹ Articles L. 4436-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

² En vertu de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

³ Article 266 quater du code des douanes.

⁴ Article 268 du code des douanes.

⁵ Voir les articles L. 4433-4-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

b) Des possibilités d'adaptation récemment renforcées

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a élargi les facultés d'adaptation du droit applicable dans les DOM.

(1) Une évolution vers davantage de souplesse

Depuis 2003, l'article 73 de la Constitution dispose que « *les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.* » **Cette nouvelle formulation implique que l'adaptation n'a plus à être « nécessaire » ; il suffit, en définitive, qu'elle soit pertinente au regard des spécificités des DOM.**

Article 73 de la Constitution

« *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.*

« *Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.*

« *Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.*

« *Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.*

« *La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.*

« *Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.*

« *La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.* »

Cette plus grande ouverture n'a toutefois pas réduit à néant la possibilité pour le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État d'exercer un contrôle sur l'existence même de caractéristiques et contraintes particulières justifiant une adaptation, selon le cas, de la loi ou du règlement. Le Conseil constitutionnel a ainsi, après l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, censuré une disposition la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoyant un transfert différé dans les DOM des personnels techniciens, ouvriers et de service des établissements d'enseignement, au motif que la situation dans ces départements ne différait pas suffisamment de celle rencontrée en métropole¹.

La révision constitutionnelle de 2003 a, en outre, permis une **décentralisation du pouvoir d'adaptation du droit applicable dans les DOM.**

Cette faculté d'adaptation peut désormais être exercée tant par le législateur ou le pouvoir réglementaire que par les départements et régions d'outre-mer eux-mêmes, « *dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi* ». Elle se double d'une faculté offerte aux départements et régions d'outre-mer de **définir eux-mêmes, dans « un nombre limité de matières », des règles relevant du domaine de la loi ou du règlement. Cette dernière prérogative est néanmoins exclue pour La Réunion**, dont les élus ont ainsi entendu marquer leur attachement au principe de l'assimilation.

Ces deux modalités d'exercice d'un pouvoir législatif ou réglementaire décentralisé ne peuvent toutefois pas concerner des matières « régaliennes », dont l'exercice ne peut par définition être transféré par l'État. L'article 73 de la Constitution en fournit la liste : la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération a néanmoins vocation à être complétée ou précisée, le cas échéant, par une loi organique.

En outre, un tel transfert ne peut intervenir lorsque sont en cause les « *conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti* ».

Organisée par **l'article 73 de la Constitution, la procédure d'adaptation ou de détermination de règles relevant du domaine de la loi ou du règlement** a vu ses conditions d'application précisées par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions institutionnelles et statutaires relatives à l'outre-mer.

¹ Décision n° 04-503 DC du 12 août 2004.

La loi institue une procédure, relativement **complexe**, en trois phases¹ :

- une demande d'habilitation, qui doit être formulée par l'assemblée locale concernée, indiquant les matières dans lesquelles l'adaptation ou la possibilité de fixer des règles localement est envisagée ainsi que la finalité des mesures souhaitées. L'avis du conseil économique et social régional est requis lorsque les matières dans lesquelles l'habilitation est sollicitée relèvent de sa compétence, mais il ne lie pas juridiquement le conseil général ou le conseil régional ;

- le vote d'une habilitation législative autorisant à adapter localement, dans des matières déterminées, les lois ou règlements ou à fixer les règles localement dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi. Cette habilitation peut résulter d'une loi spécifique ou d'une disposition particulière d'une loi n'ayant pas cet unique objet, insérée à l'initiative du Gouvernement ou d'un parlementaire, mais non d'une ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. Elle n'est valable que pour une durée maximale de deux ans à compter de la promulgation de la loi qui la comporte ;

- l'adoption par l'assemblée locale concernée, à la majorité absolue de ses membres, d'une délibération mettant en œuvre l'habilitation obtenue. Cette délibération est soumise au contrôle juridictionnel du Conseil d'État, le préfet pouvant déférer cet acte devant cette juridiction, avec un effet suspensif de droit pendant trois mois.

La procédure prévue à l'article 73 de la Constitution a néanmoins fait l'objet d'un **assouplissement à la faveur de la révision constitutionnelle intervenue à l'occasion de la loi n° 2008-724 du 23 juillet 2008** de modernisation des institutions de la Vème République.

Alors que jusqu'alors une habilitation de nature législative était imposée même pour adapter ou définir localement des dispositions réglementaires, **il suffit désormais, lorsque l'adaptation ou la détermination des règles concerne des dispositions à caractère réglementaire, d'une habilitation de nature réglementaire.**

Il s'agit à l'évidence d'une simplification heureuse et légitime, car il est inutilement contraignant et non juridiquement indispensable d'exiger l'adoption préalable d'un acte législatif d'habilitation. L'entrée en vigueur de cette disposition est néanmoins soumise à l'adoption d'une loi organique d'application.

Pour assurer l'application effective et faciliter la mise en œuvre par les départements et régions d'outre-mer de leur pouvoir d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires applicables sur leur territoire, **la**

¹ *Désormais mentionnées aux articles L. 3445-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, dans le cas d'une initiative du conseil général, et aux articles L. 4435-1 et suivants du même code, lorsque l'initiative provient du conseil régional.*

mission souhaite que les articles L.O. 3445-6 et L.O. 4435-6 du code général des collectivités territoriales soient rapidement modifiés afin qu'elles soient cohérentes avec les nouvelles dispositions constitutionnelles.

(2) Une mise en œuvre encore embryonnaire

La nouvelle liberté donnée aux départements et régions d'outre-mer en matière d'adaptation était fortement demandée par leurs élus. Néanmoins, sa mise en œuvre reste embryonnaire : plus de deux années après l'adoption de la loi organique du 21 février 2007, cette procédure commence seulement à recevoir un début d'application.

Le conseil régional de la Guadeloupe a ainsi adopté deux délibérations le 27 mars 2009, tendant :

- pour l'une, à fixer des règles spécifiques à la Guadeloupe en matière de maîtrise de la demande en énergie, de développement des énergies renouvelables et de réglementation thermique pour la construction des bâtiments ;

- pour l'autre, à édicter, en Guadeloupe, des règles permettant la création d'un établissement public régional à caractère administratif chargé d'exercer les missions de service public de formation professionnelle qui lui seront déléguées par la région.

Ces demandes ont fait l'objet de **deux habilitations législatives dans le cadre de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer**¹. Le pouvoir normatif délégué au conseil général de la Guadeloupe devra être exercé dans un délai de deux ans.

En revanche, **les demandes du conseil général et du conseil régional de la Martinique, pourtant formulées bien avant celles de la Guadeloupe, n'ont pas connu la même issue.**

En novembre 2007, le conseil général et le conseil régional de la Martinique avaient saisi le Premier ministre, sur le fondement de l'article L. 3444-2, de demandes tendant à adapter les dispositions de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, afin de constituer un périmètre départemental unique de transports et d'opérer un transfert des compétences des autorités organisatrices existantes à une autorité unique se substituant à celles-ci.

Aucune suite n'ayant été donnée à ces demandes, le conseil général a adopté une délibération le 19 juin 2008 portant demande d'habilitation en application de l'article L.O. 3445-2. Une demande similaire a été formulée par le conseil régional de la Martinique.

¹ *Articles 68 et 69 de la loi n° 2009-594. Ces dispositions résultent de deux amendements présentés à l'Assemblée nationale, pour l'un par M. Alfred Almont, rapporteur de la commission des affaires économiques, pour l'autre, par M. Victorin Lurel.*

Néanmoins, **faute d'une publication au *Journal officiel* en application de l'article L.O. 3445-4, cette demande n'a pu déboucher sur l'examen d'une disposition législative d'habilitation.**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, cette situation découle du fait que **le secrétariat d'État à l'outre-mer n'aurait pas souhaité donner suite à cette démarche, après avoir constaté une absence de consensus local sur le sujet du fait des demandes concurrentes des deux niveaux de collectivités**, alors même que ces délibérations n'ont fait l'objet d'aucun recours juridictionnel devant le Conseil d'État¹.

Or, la mission tient à rappeler avec force que la loi organique du 21 février 2007 ne prévoit que l'exercice d'un contrôle de légalité des délibérations prises par les conseils généraux et régionaux d'outre-mer en application de l'article 73 de la Constitution. **Elle n'autorise aucunement le Gouvernement à exercer un contrôle d'opportunité** sur ces délibérations. Cette interprétation résulte clairement des débats au Sénat lors de l'examen de la loi organique, notre assemblée ayant, à l'initiative de votre commission des lois, refusé que le préfet puisse solliciter une nouvelle délibération, estimant qu'il n'appartenait pas au pouvoir exécutif d'exercer « *une sorte de contrôle d'opportunité de la demande d'habilitation* »².

La mission souligne que **l'interprétation et l'application faite de la faculté d'adaptation décentralisée offerte par l'article 73 de la Constitution met à mal l'économie de l'ensemble de cette procédure.**

Elle ne semble malheureusement que l'illustration d'une attitude plus générale, rapportée à plusieurs reprises à la mission lors de ses déplacements en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane par les élus : l'absence d'assistance et d'écoute des services de l'État aux demandes d'adaptation des normes législatives ou réglementaires applicables sur ces territoires.

Devant la délégation de la mission en Guyane, M. Alain Tien Long, président du conseil général, a ainsi regretté que l'État soit peu enclin à accepter des adaptations qui, pourtant, s'imposent compte tenu du contexte géographique des DOM. Il a rappelé que le préfet de la Guyane avait, par exemple, interdit le transport des élèves sur certains fleuves en raison de leur dangerosité, alors que le transport fluvial s'impose d'évidence dans certaines parties du territoire guyanais, et alors même que la compétence d'aménagement des voies fluviales appartient à l'État.

La mission souligne d'ailleurs que les difficultés de mise en œuvre de cette procédure complexe ne sont pas étrangères au fait que les élus départementaux et régionaux de la Martinique, réunis en congrès le 18 décembre 2008, ont finalement retenu la création d'une collectivité régie

¹ Aux termes de l'article L.O. 3445-5 du code général des collectivités territoriales, le préfet peut déférer la délibération qui lui a été transmise, dans le mois de cette transmission, au Conseil d'État, dont la saisine entraîne de droit la suspension d'exécution de la délibération contestée.

² Voir le rapport n° 25 (2006-2007) de M. Christian Cointat, au nom de la commission des lois, déposé le 18 octobre 2006, tome 1, p. 90 (<http://www.senat.fr/rap/106-025-1/106-025-11.pdf>).

par l'article 74 de la Constitution, alors que leur choix avait été, en 2003, de maintenir le principe de l'assimilation législative adaptée prévue par l'article 73.

Il est donc essentiel que les services de l'État, tant au niveau déconcentré qu'au niveau gouvernemental, apportent une plus grande attention aux demandes formulées et, le cas échéant, un accompagnement technique à la définition de ces demandes d'habilitation.

Ce souhait dépasse du reste la seule procédure d'adaptation décentralisée organisée par les articles L.O. 3445-1 et suivants et L. 4435-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Il concerne également **les demandes d'évolution législative ou réglementaire formulées par les départements et régions d'outre-mer en application des articles L. 3444-2 et L. 4433-3 du même code, ainsi qu'aux avis émis à l'occasion des consultations sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret, dans les conditions prévues par les articles L. 3444-1 et L. 4433-4 de ce code.**

<p><u>Proposition n° 1</u> : Favoriser l'utilisation par les DOM des facultés d'adaptation offertes par l'article 73 de la Constitution.</p>

c) Une assimilation institutionnelle source de complexité et d'antagonismes stériles

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a **transposé sur les territoires de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion l'organisation territoriale retenue en métropole, en superposant, sur un même territoire, un niveau régional au niveau départemental existant.**

Cette superposition dans une même circonscription de deux collectivités distinctes a créé une difficulté que le législateur a traité, en 1984, en transférant à la région l'essentiel de ce qui constitue la spécificité de l'outre-mer et qui jusqu'alors avait conduit à confier aux DOM des compétences particulières. Ainsi, en vertu de la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, le département a vu son champ d'intervention réduit au régime de droit commun. Cette situation résulte du reste en partie des contraintes imposées par le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision du 25 juillet 1984 rendue à l'occasion de cette même loi, a limité le transfert de compétences initialement souhaité par le législateur au profit des régions d'outre-mer en estimant que certains aménagements de compétences dépassaient les mesures d'adaptation autorisées par la Constitution¹.

¹ Décision n° 84-174 DC.

Au-delà de la répartition des compétences entre ces deux niveaux de collectivités, **l'intérêt même de la coexistence de collectivités départementale et régionale sur des territoires souvent relativement exigus et parfois faiblement peuplés doit être mis en question.**

La problématique n'est pas nouvelle. Elle était déjà au cœur des débats lors de l'examen du projet de loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à La Réunion. Le Gouvernement, par la voie de M. Henri Emmanuelli, alors secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, entendait en effet instituer une assemblée unique pour permettre à « *l'anomalie monodépartementale* » de fonctionner plus efficacement¹.

Elle a par ailleurs été plus récemment parfaitement mise en relief par notre collègue Claude Lise, président du conseil général de la Martinique, et par M. Michel Tamaya, alors député de La Réunion, dans leur rapport au Premier ministre en 1999².

Ce rapport soulignait, à juste titre, que la coexistence de deux niveaux de collectivités ôtait à la région d'outre-mer toute la dimension interdépartementale de son action, dès lors qu'il ne lui appartient pas, de fait, d'essayer d'aménager un territoire en tentant de gommer telle ou telle différence entre départements, ou en valorisant l'un d'eux dans un domaine particulier.

Votre mission d'information fait sien, dix ans après, le constat établi dans ce rapport qui reste pleinement d'actualité : « **l'unité de lieu** » **qui résulte du choix de régions monodépartementales renforce le face à face permanent des deux collectivités** et incite chacune d'entre elles à se positionner systématiquement en fonction des choix de l'autre. Les déplacements qu'elle a pu faire dans les quatre DOM ont du reste clairement mis en relief que cet antagonisme latent était évidemment renforcé lorsque les orientations politiques des deux niveaux de collectivités étaient divergentes.

Or, cette structuration, déjà elle-même source de complexité, se double d'un **enchevêtrement de compétences qui, dans certains cas, conduit chaque niveau de collectivité à mener des actions parallèles –si ce n'est concurrentes– dans les mêmes domaines.**

L'application du droit commun peut déjà générer un enchevêtrement des compétences dans plusieurs domaines, à commencer par l'interventionnisme économique. Si ce domaine est normalement réservé à la région, le département y exerce souvent une mission complémentaire. Cette situation s'exprime tout particulièrement dans le cadre des interventions en faveur de l'agriculture. Elle est également présente, comme l'a rappelé

¹ JO Débats, Sénat, séance du 26 octobre 1982, p. 4762.

² « Les DOM aujourd'hui : la voie de la responsabilité ».

M. Alfred Marie-Jeanne, député et président du conseil régional de la Martinique, dans le domaine du sport et de la culture.

De manière paradoxale, il semble que les textes législatifs ou réglementaires adaptant dans les DOM la répartition de certaines compétences aient parfois contribué à accentuer les difficultés d'exercice de compétences partagées entre le département et la région. Tel est le cas dans le domaine de la pêche, pour lequel les départements sont compétents en matière de création, d'aménagement ou d'exploitation des ports maritimes de pêche et de commerce, alors que les régions ont seules compétence pour attribuer et financer les aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière et aux entreprises de culture marine.

La déficience de l'organisation institutionnelle actuelle a également été relevée par le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Édouard Balladur. Dans son rapport remis au président de la République le 5 mars 2009, il a considéré que la superposition actuelle d'un département et d'une région sur des territoires peu vastes et peu peuplés *« illustre à l'extrême l'empilement des structures administratives dans notre pays »*.

Pour autant, il faut reconnaître qu'en pratique la dualité du département et de la région n'a pas eu tous les effets négatifs que l'on pouvait craindre, sans doute parce **qu'une « coexistence pacifique » a su malgré tout s'instaurer entre les deux niveaux de collectivités.**

Les difficultés liées au partage de compétences ont en effet été atténuées par des accords conclus entre le département et la région dans la plupart des DOM. Lors de son déplacement à La Réunion, la délégation de la mission a ainsi pu constater, lors de son entretien avec Mme Nassimah Dindar, présidente du conseil général, qu'un accord avait permis de limiter les chevauchements des compétences départementales et régionales.

Malgré ce renforcement de l'autonomie normative des DOM depuis 2003, la volonté de voir évoluer l'organisation de ces collectivités –à l'exception notable de La Réunion– et leur rapport à la métropole n'a jamais cessé d'être présente.

2. Une évolution institutionnelle ou statutaire souhaitable et souhaitée par plusieurs DOM

À la fin des années 1990, la **« déclaration de Basse-Terre »** du 1^{er} décembre 1999, émanant des présidents des conseils régionaux de Guadeloupe, Martinique, et Guyane –à l'époque respectivement notre collègue Lucette Michaux-Chevry et MM. Alfred Marie-Jeanne et Antoine Karam– ainsi que les propositions du rapport remis au Premier ministre par notre collègue Claude Lise et M. Michel Tamaya¹ ont fait apparaître au grand jour le désir des élus de voir le statut de département et région d'outre-mer issu des lois Defferre évoluer vers davantage d'autonomie.

¹ Rapport précité.

Cette demande s'est traduite rapidement par la création, à l'occasion de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, de congrès des élus des conseils généraux et régionaux de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique, compétents pour « *délibérer de toute proposition d'évolution institutionnelle* »¹. Ces congrès ont adopté, **en juin 2001, plusieurs résolutions demandant la création, dans ces trois territoires, de collectivités uniques se substituant aux régions et départements existants.**

Une telle demande n'était cependant pas partagée par plusieurs élus de La Réunion, la loi d'orientation pour l'outre-mer évoquant, à leur demande, « *l'attachement des Réunionnais à ce que l'organisation de leur île s'inscrive dans le droit commun* ».

L'évolution institutionnelle recherchée pouvait néanmoins se heurter à l'interprétation faite par le Conseil constitutionnel dans sa décision susmentionnée n° 82-147 DC du 2 décembre 1982 sur la loi adaptant la loi relative à la libre administration des collectivités à la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion, à la suite du recours présenté par plus de soixante sénateurs à l'initiative de notre ancien collègue Louis Virapoullé, vice-président de la commission des lois, et signée notamment par Alain Poher, alors président du Sénat. La révision constitutionnelle opérée par la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a levé cette hypothèque en donnant une flexibilité institutionnelle et statutaire accrue aux collectivités territoriales d'outre-mer.

a) Une faculté d'évolution offerte depuis 2003 par la Constitution

La **révision constitutionnelle intervenue le 28 mars 2003** a profondément modifié la physionomie de l'outre-mer français en réorganisant le statut juridique des territoires qui le composent et en **ouvrant, au profit des quatre DOM, deux perspectives d'évolution.**

(1) L'évolution institutionnelle sous le régime de l'assimilation législative adaptée : la collectivité unique ou l'assemblée délibérante unique

La première faculté d'évolution, qui peut être qualifiée d'évolution institutionnelle, rend possible une **modification de la structure institutionnelle** des départements outre-mer, **dans le cadre d'un régime d'assimilation législative**, c'est-à-dire de l'application de plein droit des lois et règlements sur leur territoire, le cas échéant, adaptée aux caractéristiques et contraintes qui s'y présentent.

Le dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution offre la possibilité de **substituer à un département et une région d'outre-mer une collectivité unique** ou d'**instaurer une assemblée délibérante unique pour le département et la région**. Dans les deux cas, les modifications institutionnelles interviennent par l'effet d'une loi ordinaire.

¹ Article L. 5911-1 du code général des collectivités territoriales.

Dans l'hypothèse d'une transformation en collectivité unique, il semble que le législateur aurait une très grande liberté pour définir l'organisation institutionnelle de la collectivité, sous réserve du respect des principes constitutionnels, à commencer par celui de la représentation démocratique.

En revanche, MM. Stéphane Diémert, sous-directeur, chargé de mission auprès du secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, et Christian Vitalien, professeur associé à l'université des Antilles et de la Guyane, entendus par la mission, ont indiqué que, si le choix était fait de doter le département et la région d'outre-mer d'une assemblée unique –qui connaîtrait ainsi une dualité fonctionnelle– la liberté du législateur dans la définition du mode de scrutin retenu serait notablement réduite, compte tenu de la motivation de la décision n° 82-147 DC du Conseil constitutionnel du 2 novembre 1982.

(2) L'évolution statutaire : la transformation d'un DOM en une collectivité d'outre-mer

Le second choix d'évolution, qui peut être qualifiée d'évolution statutaire, est offert par l'**article 74 de la Constitution**. Celui-ci permet la **transformation** d'un DOM, régi en tant que tel par le principe de l'assimilation législative, en une **collectivité d'outre-mer soumise au principe de la spécialité législative** –c'est-à-dire dans laquelle les lois et règlements s'appliquent dans les conditions prévues par le statut de cette collectivité.

Article 74 de la Constitution

« Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

« Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

« - les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;

« - les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;

« - les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;

« - les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

« La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

« - le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;

« - l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

« - des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;

« - la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

« Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante. »

L'avantage d'une telle transformation réside dans la possibilité d'une autonomie normative et administrative accrue par rapport à la métropole. Les conditions et les limites de cette autonomie des collectivités d'outre-mer doivent être définies par une loi organique spécifique, propre à chaque collectivité, le cas échéant complétée par une loi ordinaire.

Le régime de l'article 74 permet, en quelque sorte, toutes les combinaisons possibles, puisque la loi organique portant statut de la collectivité pourra retenir soit un régime de quasi-assimilation par rapport à la métropole¹, soit un régime de plus grande autonomie², en fonction des matières concernées.

Néanmoins, la Constitution exclut expressément le transfert à une collectivité d'outre-mer de certains domaines « régaliens » : la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes ainsi que le droit électoral.

¹ Tel est le choix fait pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin à l'occasion de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions institutionnelles et statutaires relatives à l'outre-mer.

² Tel est le choix effectué pour la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Ce changement de statut peut non seulement bénéficier à une collectivité dans sa totalité, mais également à une partie de collectivité. C'est ce qui a rendu possible la transformation de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui constituaient jusqu'alors des communes du département de la Guadeloupe, en deux collectivités d'outre-mer distinctes.

b) Une faculté d'évolution soumise au consentement des électeurs des territoires concernés

L'évolution institutionnelle ou statutaire des DOM requiert, au préalable, le consentement des populations résidant sur leur territoire.

L'article 72-4 de la Constitution prévoit en effet que les électeurs des collectivités situées outre-mer sont consultés préalablement à toute modification du régime de la collectivité à laquelle ils appartiennent. La décision de procéder à cette consultation appartient au seul Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées. Lorsque la consultation est organisée sur proposition du Gouvernement, elle fait l'objet, devant chaque assemblée, d'une déclaration suivie d'un débat.

Cette exigence de consultation des électeurs – exorbitante par rapport à tout autre territoire de la République – vise à s'assurer que la volonté d'évolution est effectivement partagée par la majorité de la population. Mais **elle implique que les électeurs soient véritablement informés des conséquences réelles, au plan juridique, d'une éventuelle évolution.**

Tout changement, notamment lorsqu'il met en cause l'organisation des pouvoirs, peut constituer la source de craintes parfois infondées. Or, la mission d'information a pu constater, au cours de ses auditions et déplacements, la **crainte** souvent diffuse mais parfois clairement exprimée **qu'un changement de statut remette en cause l'appartenance de ces territoires à l'Union européenne** –et en conséquence entraîne la perte des avantages économiques et financiers liés en particulier aux fonds structurels européens– **ainsi que l'application des lois sociales** –et notamment les aides sociales qui en découlent.

(1) L'absence d'incidence sur le statut communautaire des départements d'outre-mer

À cet égard, la mission ne peut que rappeler qu'un **changement statutaire** –et *a fortiori* un changement institutionnel dans le cadre de l'article 73 de la Constitution– **n'a en lui-même aucune incidence sur le statut européen des collectivités concernées.**

Comme l'ont rappelé lors des auditions de la mission tant M. Stéphane Diémert, sous-directeur, chargé de mission auprès du secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, que M. Christian Vitalien, professeur associé à l'université des Antilles et de la Guyane, **le statut constitutionnel des collectivités territoriales françaises d'outre-mer n'a pas d'incidence sur leur statut européen.**

Si, aux termes de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne, les « *départements français d'outre-mer* » constituent des régions ultrapériphériques de l'Union européenne (RUP), cette mention a un caractère purement géographique et vise les territoires de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, indépendamment de leur statut. Cette interprétation est confirmée par le fait que les articles 349 et 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, non encore en vigueur et issus du traité de Lisbonne et qui reprennent l'essentiel des dispositions de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne, visent expressément, en lieu et place des DOM, ces quatre territoires ainsi que Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui constituent aujourd'hui des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

Le statut européen des quatre départements résulte des engagements internationaux de la France, que celle-ci ne peut en tout état de cause modifier unilatéralement.

L'article 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne le met désormais clairement en évidence, en prévoyant que le passage du statut de RUP à celui de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) –ou inversement– résulte, à l'initiative de l'État membre concerné, d'une décision du Conseil européen statuant à l'unanimité, après consultation de la Commission. En outre, dans l'attente de l'entrée en vigueur de ce traité, la transformation de l'un quelconque des départements français d'outre-mer en un PTOM ne pourrait résulter que d'une révision du traité instituant la Communauté européenne.

La mission d'information tient à préciser que **l'étendue du transfert de compétences de l'État à la collectivité d'outre-mer résultant d'un changement statutaire ne peut pas davantage avoir d'incidence sur le statut communautaire des territoires concernés et l'application des règles communautaires.**

En particulier, le transfert de l'État à une collectivité d'outre-mer de l'exercice d'une compétence encadrée par le droit communautaire –voire totalement communautarisée, comme en matière douanière– ne remet aucunement en cause l'applicabilité des règles communautaires sur son territoire. Le statut de Saint-Barthélemy en fournit la démonstration : l'article L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que cette collectivité ne sera compétente en matière douanière, sous certaines réserves, que si elle accède dans l'avenir au statut de PTOM.

C'est donc bien le transfert de compétences qui est conditionné par le statut européen de la collectivité d'outre-mer, et non l'inverse.

La seule conséquence d'un tel transfert de compétences est que le respect des obligations communautaires s'imposera à la collectivité elle-même dans l'exercice de son pouvoir normatif, au lieu et place de l'État. Cependant, au regard des institutions européennes, l'État demeurera responsable des violations du droit communautaire imputable à cette collectivité. L'action en manquement intentée par la Commission européenne, le cas échéant portée devant la Cour de justice des Communautés européennes, sera en conséquence dirigée contre l'État français et non contre la collectivité d'outre-mer concernée.

(2) Le statut organique de la collectivité, décisif pour le maintien des lois sociales

La question du maintien de l'application des lois sociales en cas de changement de statut appelle en revanche une réponse plus nuancée.

Compte tenu de la grande marge de liberté offerte par l'article 74 de la Constitution, c'est en effet la loi organique portant statut de la collectivité qui déterminera les domaines dans lesquels la législation nationale s'appliquera sur son territoire. Tout dépend donc du statut défini par le législateur organique et appliqué à la collectivité.

Quoi qu'il en soit, le passage du statut de département et région d'outre-mer à celui de collectivité d'outre-mer n'impliquerait pas automatiquement et nécessairement la remise en cause des lois et droits sociaux bénéficiant aujourd'hui aux populations.

La mission relève ainsi que les statuts de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, adoptés en 2007, ont prévu le maintien du principe de l'assimilation législative en matière sociale. Bien qu'ils résident désormais dans des collectivités d'outre-mer –et non plus dans le département de la Guadeloupe– les Saint-Barths et les Saint-Martinois continuent toujours de bénéficier des droits sociaux qu'accorde la République aux habitants des DOM.

Ces craintes –parfois attisées à des fins politiques– mettent en relief la **nécessité, dans l'hypothèse où une modification statutaire serait envisagée, de faire œuvre de pédagogie auprès des électeurs et de dénoncer certaines idées reçues qui s'avèrent en contradiction avec le droit.**

Il semble d'ailleurs que l'absence de publicité et d'explication adéquates des projets d'évolution institutionnelle en Martinique et en Guadeloupe en 2003 soit, pour l'essentiel, à l'origine du rejet des électeurs de ces départements.

c) L'échec des premières tentatives d'évolution en 2003 : les refus populaires en Guadeloupe et en Martinique

Conformément à l'article 72-4 de la Constitution et sur décision du président de la République, les électeurs de la Martinique et de la Guadeloupe ont été consultés le 7 décembre 2003 sur l'évolution institutionnelle de leurs collectivités respectives. De telles consultations n'ont pas eu lieu à La Réunion et en Guyane, La Réunion refusant toute évolution institutionnelle, tandis que les élus de Guyane n'étaient pas parvenus à un projet commun de réforme pour leur collectivité.

À la suite d'une longue démarche, dont le point de départ peut être fixé à la « déclaration de Basse-Terre » du 1^{er} décembre 1999, **les élus départementaux et régionaux de la Guadeloupe, réunis en congrès le 11 octobre 2003, proposaient l'institution d'une collectivité unique**, se substituant au département et à la région de Guadeloupe et **demeurant régie par les dispositions de l'article 73 de la Constitution.**

Cette collectivité devait succéder au département et à la région pour l'ensemble de leurs compétences, tout en bénéficiant des compétences nouvelles qui pouvaient lui être apportées sur le fondement de l'article 73 de la Constitution.

Une assemblée délibérante de 70 membres devait être instituée, élue dans le cadre d'une circonscription électorale unique, à la représentation proportionnelle avec prime majoritaire, chaque liste électorale étant tenue de respecter le principe de parité homme-femme. L'exécutif devait être confié à un organe directement élu parmi les membres de l'assemblée et responsable devant cette dernière. Deux organes consultatifs devaient également être constitués : un conseil économique et social, ainsi qu'un conseil de l'éducation et de la culture.

Ce projet d'évolution institutionnelle a été **rejeté par les électeurs de la Guadeloupe à 72,98 %.**

En Martinique, une commission de suivi, chargée de trouver avec le Gouvernement les termes d'un projet d'évolution statutaire, avait été créée par le congrès des élus départementaux et régionaux. Le 8 juillet 2003, elle a adopté un « document d'orientation sur l'avenir institutionnel de la Martinique » prévoyant la constitution d'une **collectivité unique, régie par l'article 73 de la Constitution, soumise au principe de l'identité législative**, le cas échéant adaptée pour tenir compte des contraintes et des caractéristiques de la collectivité, ainsi qu'au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne.

Cette collectivité devait exercer les compétences actuellement dévolues au département et à la région, de même que les compétences qui pourraient lui être confiées en application des articles 72, troisième alinéa, et 73 de la Constitution.

Sur le plan institutionnel, la nouvelle collectivité devait être dotée d'une assemblée délibérante unique de 75 membres élus dans le respect du principe de parité homme-femme dans le cadre d'une circonscription électorale unique, au scrutin proportionnel avec prime majoritaire de quatre sièges à la liste arrivée en tête. Seules les listes ayant obtenu plus de 5 % des voix pouvaient participer à la répartition des sièges au sein de l'assemblée. L'exécutif de la collectivité devait être unique, élu par l'assemblée parmi ses membres et responsable devant elle. Trois organes consultatifs, dotés d'un pouvoir d'initiative et de proposition, devaient être institués : le conseil des communes, le conseil économique et social, et le conseil pour l'éducation et la culture.

Ce projet d'évolution institutionnelle a été **rejeté par les électeurs de la Martinique à 50,48 %**.

Au cours de ses entretiens avec la délégation de la mission en Martinique, M. Alfred Marie-Jeanne, président du conseil régional de la Martinique, a souligné que le « non » l'avait emporté de seulement 1 030 voix d'écart avec le « oui », et a mis cet échec sur le compte de l'attitude de certains élus locaux qui avaient appelé à voter contre la réforme après l'avoir initialement soutenue.

Ces deux échecs simultanés en Guadeloupe et en Martinique ont eu pour effet de suspendre temporairement la réflexion, dans l'ensemble des DOM, sur la pertinence d'une évolution de leur cadre juridique et institutionnel. Le débat a toutefois été relancé en 2008, la transformation de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en collectivités régies par l'article 74 de la Constitution apparaissant pour beaucoup comme un exemple d'évolution réussie.

d) Un regain d'intérêt pour l'évolution institutionnelle ou statutaire dans les départements français d'Amérique

Pour expliquer le refus des électeurs de l'évolution institutionnelle proposée en 2003, M. Thierry Michalon, maître de conférences honoraire à l'université des Antilles et de la Guyane, a indiqué à la mission que l'opinion publique dans les départements français d'Amérique était partagée entre désir d'émancipation et volonté d'assimilation.

En tout état de cause, la **question de l'évolution institutionnelle et statutaire des DOM est aujourd'hui relancée**.

Elle constitue un thème spécifique des États généraux de l'outre-mer. Les rencontres et débats organisés dans ce cadre sont donc l'occasion d'évoquer, dans chaque DOM, l'intérêt d'un changement et de rendre compte des souhaits d'orientations exprimés par les populations.

Pour autant, des propositions ont d'ores et déjà été formulées.

Dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales annoncée par le président de la République, le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Édouard Balladur, s'est prononcé pour l'instauration d'une assemblée unique dans les DOM.

Dans son rapport d'étape du 11 mars 2009¹, la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales a préconisé la création d'une collectivité unique dans chaque DOM².

Votre rapporteur, tout comme l'ensemble de la mission, a néanmoins estimé que si **une modification de l'organisation institutionnelle actuelle paraîtrait objectivement pertinente**, il était peu opérant pour le bon fonctionnement des instances locales que les institutions retenues ne soient pas définies en fonction des particularités propres de chacun des territoires concernés.

Il est donc apparu à la mission que **l'évolution institutionnelle et statutaire ne pouvait être que différente pour chaque département, tant en ce qui concerne son contenu même que sa mise en œuvre dans le temps**. De fait, les demandes formulées par trois des quatre DOM montrent la diversité des perspectives d'évolution envisagées.

(1) La transformation en collectivité régie par l'article 74 : un choix esquissé par la Guyane et la Martinique

- **La Guyane**

Réunis en congrès le 19 décembre 2008, **les élus départementaux et régionaux de la Guyane ont adopté un avant-projet de document d'orientation** relatif à l'évolution statutaire de la Guyane, prévoyant la **transformation de ce territoire en une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution**.

¹ Rapport n° 264 (2008-2009) de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, tome I, p. 118 (<http://www.senat.fr/rap/r08-264-1/r08-264-11.pdf>).

² La mission temporaire a néanmoins décidé, dans le cadre de son rapport définitif, de s'en remettre sur cette question aux conclusions de votre mission commune d'information sur la situation des DOM. Voir le rapport n° 477 (2008-2009) de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, tome I, pp. 56-58 (<http://www.senat.fr/rap/r08-471/r08-4711.pdf>).

**Avant-projet de document d'orientation relatif à la réforme statutaire,
adopté par le congrès des élus départementaux et régionaux de la Guyane
(19 décembre 2008)**

Aux termes de l'avant-projet adopté le 19 décembre 2008 par le congrès des élus départementaux et régionaux de la Guyane, il est envisagé une organisation administrative particulière, tenant compte des intérêts propres de la Guyane, ainsi que de ses spécificités géographiques, historiques et culturelles.

Cette organisation reposerait sur la création d'une **collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution**, prenant le nom de « collectivité de Guyane », dotée de l'autonomie, et se substituant au département et à la région de Guyane. La collectivité de Guyane bénéficierait en outre du transfert de certaines compétences de l'État.

Elle demeurerait soumise au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne.

Les lois et règlements s'appliqueraient de plein droit dans les matières demeurant de la compétence de l'État, sous réserve des mesures d'adaptation nécessitées par l'organisation particulière de la Guyane.

La collectivité de Guyane exercerait les compétences actuellement dévolues au département et à la région de Guyane, tout en **fixant elle-même les règles applicables** dans les matières suivantes :

- impôts, droits et taxes, à l'exception, d'une part, des impositions communales visées au titre premier de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts, ainsi que des impôts directs et taxes assimilées visés aux titres II, II *bis* et III de la même deuxième partie, réserve faite de la taxe spéciale prévue à l'article 1609 B et, d'autre part, des cotisations sociales et des autres prélèvements financiers obligatoires destinés au financement de la protection sociale ;

- droit minier ;

- énergie ;

- environnement ;

- droit domanial et des biens de la collectivité ;

- pêche maritime ;

- tourisme ;

- voirie ;

- accès au travail des étrangers ;

- création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité.

Une compétence d'adaptation des règles générales aux caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité serait reconnue à son autorité délibérante en matière d'urbanisme, de construction et de logement.

Le domaine privé de l'État en Guyane serait transféré à la collectivité de Guyane dans des conditions précisées par une convention entre l'État et la collectivité.

La collectivité règlerait et exercerait le droit d'exploration et le droit d'exploitation des ressources naturelles des eaux intérieures, de la mer territoriale, du plateau continental et de la zone économique exclusive dans le respect des engagements internationaux de la France et de la compétence de l'État.

La collectivité pourrait, dans ses domaines de compétence, demander aux autorités de la République l'autorisation de négocier, dans le respect des engagements internationaux de la France, des accords avec les États voisins ou organismes régionaux. Elle pourrait également conclure, dans le respect des engagements internationaux de la France, des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement.

Pour l'exercice des compétences transférées, la collectivité de Guyane disposerait :

- du produit des dotations et subventions bénéficiant au département et à la région de Guyane, dans les conditions prévues pour les départements et les régions d'outre-mer ;

- du produit des impositions perçues au profit du département et de la région de Guyane dans les conditions prévues dans la deuxième partie du livre premier du code général des impôts ;

- du produit des impositions transférées ;

- d'une dotation globale de compensation versée par l'État destinée à couvrir l'excédent des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées par rapport au montant total des produits visés aux précédents alinéas.

Pour l'exercice de leurs compétences, les communes de Guyane bénéficieraient, outre des dotations, subventions et produits fiscaux dont elles disposent aujourd'hui, d'une dotation annuelle versée par la collectivité de Guyane, équivalant au produit d'octroi de mer reçu par chaque commune l'année précédant celle de l'entrée en vigueur du nouveau statut, augmentée dans une proportion égale à celle de l'évolution annuelle des prix dans la collectivité de Guyane, et ajustée, après chaque recensement, en fonction de l'évolution de la population communale.

La collectivité de Guyane serait composée et administrée par :

- une assemblée territoriale délibérante de 51 membres, élus au scrutin de liste à un ou deux tours sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Seules seraient admises à la répartition des sièges les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ;

- un **organe exécutif collégial élu par l'assemblée parmi ses membres et responsable devant elle** ;

- deux conseils consultatifs disposant de compétence d'initiative et de proposition : un **conseil économique, social, culturel et de l'environnement**, ainsi qu'un **conseil des autorités coutumières**.

Après une phase de **débat public** de février à juillet 2009, un document définitif d'orientation devrait être établi, tenant compte des aspirations exprimées par la population.

Une **nouvelle réunion du congrès des élus départementaux et régionaux est convoquée le 2 septembre 2009**, afin de délibérer au regard des résultats du débat public.

Les élus guyanais souhaitent qu'une consultation des électeurs puisse ensuite intervenir. M. Alain Tien Liong, président du conseil général de la Guyane, a indiqué à la mission, lors de son déplacement, que la décision finale des électeurs sur l'évolution statutaire restait néanmoins très incertaine.

- ***La Martinique***

Les élus de la Martinique se sont également engagés dans une démarche d'évolution statutaire en adoptant, lors d'une réunion du congrès des élus régionaux et départementaux tenue le 18 décembre 2008, **trois résolutions tendant à la création d'une collectivité unique, régie par l'article 74 de la Constitution, dotée de l'autonomie.**

**Les résolutions du congrès des élus départementaux et régionaux de la Martinique
en faveur d'une évolution statutaire
(18 décembre 2008)**

Par une première résolution du 18 décembre 2008, le congrès des élus de la Martinique s'est prononcé pour une évolution de la Martinique dans le cadre « **d'un régime législatif fondé sur l'article 74 de la Constitution qui permet l'accès à l'autonomie** ».

Par une deuxième résolution, le congrès a souhaité que la nouvelle collectivité de Martinique soit dotée d'une **assemblée délibérante unique**.

Par une troisième résolution, il a été décidé que les 75 membres de cette assemblée seraient élus dans le cadre d'une **circonscription électorale unique avec un scrutin de liste à la proportionnelle à deux tours**, avec une prime majoritaire de 4 sièges. Le seuil d'accès à la répartition des sièges serait fixé à 5 % des suffrages exprimés. Parmi les dix premiers de liste, devraient figurer au minimum deux représentants de chacune des circonscriptions législatives existantes.

Les résolutions du congrès ont été approuvées par le conseil régional de la Martinique le 12 janvier 2009 et par le conseil général le 22 janvier 2009¹.

M. Alfred Marie-Jeanne, député et président du conseil régional, a indiqué à la délégation de la mission en Martinique qu'une évolution institutionnelle était nécessaire et aurait pu, en ayant été menée plus tôt, empêcher l'émergence des mouvements sociaux nés en Martinique ces derniers mois.

¹ L'approbation du conseil général n'a été acquise qu'à une voix de majorité (21 voix pour, 20 voix contre, 3 abstentions).

Interrogé par la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, il a souligné que l'article 73 de la Constitution n'offrait que des « *adaptations jugées minimalistes et, de surcroît, selon une procédure excessivement lourde* » et marqué en conséquence sa préférence pour l'adoption d'un statut régi par l'article 74, garantissant l'égalité sociale et l'accès aux fonds européens. Il a souhaité que la nouvelle collectivité dispose d'une compétence de droit commun alors que l'État ne se verrait plus attribuer qu'une compétence d'attribution¹, à l'exemple de la Polynésie française.

Le congrès des élus départementaux et régionaux s'est à nouveau réuni le 18 juin 2009 afin de préciser les règles de fonctionnement de la nouvelle collectivité et ses compétences. Il s'est prononcé sur la base des travaux d'une commission de suivi, installée le 17 avril 2009, composée de vingt membres du congrès désignés dans des conditions permettant une représentation fidèle des groupes et tendances politiques.

Le congrès a adopté cinq résolutions au cours de débats parfois vifs, qui ont duré plus de dix heures. Ils ont mis en relief l'existence d'une **majorité réelle mais l'absence d'unanimité sur l'évolution statutaire envisagée.**

Les résolutions du congrès des élus départementaux et régionaux de la Martinique sur l'organisation, le fonctionnement et les compétences de la collectivité unique régie par l'article 74 de la Constitution (18 juin 2009)

Par une première résolution², adoptée par 73 voix sur 85, le congrès a notamment souhaité que la nouvelle collectivité de Martinique soit dotée d'un **conseil territorial**, organe délibérant de 75 membres élus pour six ans au scrutin de liste à deux tours à la représentation proportionnelle. Cet organe serait compétent pour régler les affaires de la collectivité et contrôler le conseil exécutif.

Le **conseil exécutif**, composé de sept à treize membres élus par le conseil territorial en son sein au scrutin de liste majoritaire à trois tours, dirigerait l'action de la collectivité dans les domaines relevant de sa compétence et en élaborerait le budget. Il serait présidé par l'élu en tête de la liste arrivée en tête du scrutin.

Le président du conseil exécutif serait chargé de préparer et d'exécuter les délibérations du conseil territorial. Il serait tenu de présenter chaque année au conseil un rapport spécial, notamment sur la situation de la collectivité.

Le conseil territorial pourrait mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par le vote d'une motion de défiance constructive déposée par au moins un tiers de ses membres. Il exercerait une mission de contrôle de gestion par le biais de commissions d'enquête et de missions d'évaluation constituées en son sein.

¹ Outre les matières régaliennes (administration générale et territoriale, autorité judiciaire, défense, sécurité et sécurité civile), l'État n'aurait compétence que dans les matières suivantes : aviation civile et navigation aérienne ; enseignement scolaire ; santé ; sécurité sociale ; sécurité sanitaire.

² Adoptée avec 75 voix pour, 8 voix contre et 4 abstentions.

Par ses deuxième et troisième résolutions¹, le congrès a décidé de l'institution, auprès de la collectivité, de **deux conseils consultatifs** : le **conseil économique, social, culturel, de l'éducation et de l'environnement**, ainsi que le **conseil des communes**, destiné à assurer la représentation du territoire, composé de deux représentants de chaque commune de Martinique, désignés par elles.

Par ses quatrième, cinquième et sixième résolutions², le congrès a proposé que la nouvelle collectivité dispose d'une **compétence d'adaptation des lois et règlements** sur son territoire et qu'elle soit dotée de **compétences propres pour, notamment** :

- élaborer un plan de développement durable et solidaire en matière économique ;

- développer des actions éducatives complémentaires, en particulier pour développer l'identité et la culture martiniquaise ;

- créer un **périmètre unique de transports terrestre et maritime** ;

- **subordonner les transferts de propriétés foncières situées sur son territoire à déclaration afin d'exercer un droit de préemption** ;

- exercer **l'ensemble des compétences en matière de logement** ;

- élaborer et contrôler la politique en matière d'énergie, d'écologie et d'environnement ;

- élaborer un plan de développement social ;

- définir les impôts qui la concernent, les exonérations applicables et les peines d'amende en cas d'infractions ;

- mettre en œuvre une politique de développement culturel spécifique ;

- mettre en place une politique de développement du sport ;

- définir une politique de planification spatiale et de l'urbanisme sur son territoire ;

- disposer de représentations auprès de tout État ou toute organisation internationale reconnu par la République française ; négocier, par le biais de son président, des accords avec les États de la Caraïbe en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Martinique et la coopération décentralisée ;

- prendre des **mesures destinées à faciliter l'accès à l'emploi salarié dans le secteur privé et à l'emploi dans les services de la collectivité ou des communes de personnes justifiant d'une durée de résidence suffisante en Martinique**.

La collectivité de Martinique participerait par ailleurs, de manière plus ou moins marquée selon les domaines, à l'exercice des **compétences partagées avec l'État** en matière d'éducation et de formation, d'exploration et d'exploitation des ressources de la mer et de son sous-sol, de contrôles sanitaires aux frontières, d'élaboration des politiques sociales, de fiscalité, de communication audiovisuelle, de sécurité civile de coopération régionale et internationale, de prévention et de lutte contre la délinquance, d'emploi et de santé.

¹ Adoptées avec 66 voix pour et 19 voix contre.

² Adoptées avec 63 voix pour, 8 voix contre et 14 abstentions.

Compte tenu de la demande d'évolution statutaire formulée par ses élus, le **congrès a souhaité**, dans une septième résolution¹, **le report en 2011 des élections régionales prévues en mars 2010**, afin que les consultations référendaires à venir sur le changement statutaire ne se déroulent pas dans un contexte de campagne électorale régionale.

Les décisions du congrès devront désormais être soumises à l'approbation du conseil régional et du conseil général.

Lors de son déplacement en Martinique, le 26 juin 2009, **le Président de la République a annoncé, lors de son discours à Fort-de-France, son « intention de consulter les Martiniquais sur l'évolution institutionnelle de leur territoire »**, ajoutant que ceux-ci « *seront libres de choisir en leur âme et conscience le chemin qu'ils souhaitent emprunter* » et que « *le débat qui est ouvert est celui du juste degré d'autonomie, celui de la responsabilité, celui de l'équation unité-singularité* ». Il n'a cependant fixé aucune date pour cette consultation.

(2) Une volonté d'évolution affirmée mais encore indéfinie en Guadeloupe

Contrairement à la Martinique, les élus guadeloupéens n'ont pas pris à ce stade de position officielle en faveur d'une évolution du cadre institutionnel ou statutaire de ce territoire. **Néanmoins, certains de ses élus nationaux et locaux l'envisagent, à terme, dans le cadre d'un « projet de société » plus général.**

Interrogés par la presse locale², les présidents du conseil régional et du conseil général de la Guadeloupe se sont ainsi montrés ouverts à une évolution dans les prochaines années.

M. Victorin Lurel, président du conseil régional et député de la Guadeloupe, a ainsi indiqué que si l'évolution institutionnelle n'était pas une priorité, elle serait néanmoins « relancée le moment venu ». Notre collègue Jacques Gillot, président du conseil général, s'est par ailleurs dit favorable à l'établissement d'une assemblée unique aux pouvoirs élargis, rassemblant les compétences du conseil régional et du conseil général, estimant toutefois que le chantier institutionnel, qui pourrait être lancé en 2009, n'aboutirait sans doute pas avant 2012-2013.

Le congrès des élus départementaux et régionaux devait se réunir le 7 mai 2009 pour évoquer le « projet de société » de la Guadeloupe pour les années à venir. Cette réunion aurait pu être l'occasion pour les élus de prendre plus officiellement position sur la question d'une éventuelle évolution ou, à tout le moins, de définir une « méthode » permettant de définir un projet d'évolution partagé par l'ensemble des Guadeloupéens. Cette séance n'a néanmoins pas pu se tenir en raison de l'intrusion de membres du collectif LKP à l'ouverture des travaux.

¹ Adoptée avec 61 voix pour, 21 voix contre et 2 abstentions.

² France Antilles, 23 décembre 2008.

Enfin, le 24 juin 2009, le congrès a décidé de mettre en place, par une résolution unique, une « méthode » afin de définir les orientations d'un « projet de société pour la Guadeloupe ».

Ce projet – qui intégrera vraisemblablement, à côté de problématiques économiques, sociales et identitaires, des orientations en matière institutionnelle ou statutaire – sera défini dans le cadre d'un **processus d'élaboration présenté comme « collectif et territorialisé »**. À cet effet, le congrès a prévu la mise en place de plusieurs instances de dialogue et de synthèse :

- des instances communales « *d'organisation du débat* », les « *comités communaux du projet* », constituées dans chaque commune de citoyens, de représentants des partis politiques, de représentants des salariés et du patronat, et de représentants du monde associatif ;

- des instances de « *synthèse territoriale* », dénommées « *comités de territoire du projet* », destinées à assurer, au niveau des « *bassins de vie* », la synthèse des contributions des comités communaux, composées de deux membres du bureau de chaque comité communal relevant de son ressort territorial ;

- une instance de « *synthèse thématique globale* » – le « *comité guadeloupéen du projet* » – composée afin d'assurer une représentation de l'ensemble des composantes sociales, économiques et politiques guadeloupéennes, qui déterminera les thématiques qui seront abordées au niveau communal et élaborera la synthèse des propositions concernant le « projet de société ».

Ces travaux seront ensuite soumis au congrès des élus départementaux et régionaux.

Le congrès a **souhaité que le projet de société puisse être finalisé dans un délai de 18 mois**, les différents comités devant être mis en place entre septembre et décembre 2009.

En conséquence, dans la résolution qu'il a adoptée, le congrès a demandé **que l'État n'engage ni n'impose, avant 18 mois, de modification institutionnelle ou statutaire qui ne serait pas compatible avec le projet de société élaboré par le peuple guadeloupéen.**

Lors de son déplacement en Guadeloupe, le 27 juin 2009, le **président de la République a indiqué qu'il était « ouvert à toute demande d'évolution qui serait formulée par [les] élus, pourvu que celle-ci soit au service d'un projet dans l'intérêt de tous les Guadeloupéens. »** Il a ajouté, à l'adresse de la population de la Guadeloupe, que « *s'il doit y avoir évolution institutionnelle -ce qui sera avant tout votre choix-, cette évolution devra se faire dans ce cadre constitutionnel qui scelle notre pacte républicain. La question de l'indépendance n'est donc pas à l'ordre du jour. La Guadeloupe est française et le restera. »*

e) Le choix du statu quo institutionnel à La Réunion

Le regain de la problématique institutionnelle et statutaire dans les départements français d'Amérique ne semble pas concerner La Réunion.

La population et les élus de La Réunion se sont toujours montrés fermement attachés à une « unité institutionnelle » de ce territoire avec la métropole. Cette égalité institutionnelle est en effet souvent perçue comme une garantie de l'exercice plein et entier par les Réunionnais des droits et libertés reconnus par la République. La Réunion s'est d'ailleurs protégée d'une évolution trop différenciée du droit commun en faisant adopter par le Sénat, puis par le Congrès, un amendement prévoyant clairement que la possibilité pour les DOM de définir eux-mêmes des mesures relevant du domaine de la loi ou du règlement dans un nombre limité de matières ne s'appliquerait pas sur son territoire.

Lors de son déplacement dans ce département, la mission a pu constater que **la volonté de statu quo institutionnel**, fortement exprimée par les élus de La Réunion lors de l'examen de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, **demeurait.**

Ainsi, si M. Guito Ramoune, maire de Petite Île, s'est déclaré favorable à un rapprochement entre la région et le département, il a estimé que cette réforme avait perdu de son intérêt du fait, d'une part, de l'augmentation des budgets résultant des transferts de compétences, d'autre part, de l'absence de chevauchements entre leurs domaines d'action et, enfin, d'une bonne collaboration entre les collectivités.

Mme Nassimah Dindar, présidente du conseil général de La Réunion, n'en a pas moins jugé que l'organisation institutionnelle de l'île, notamment la distinction entre le conseil général et le conseil régional, pourrait être repensée à l'avenir.

Compte tenu de la spécificité de chacun des DOM et de la flexibilité institutionnelle et statutaire offerte par la Constitution depuis 2003, **la mission d'information estime qu'il serait vain de vouloir proposer un modèle d'organisation statutaire ou institutionnel unique pour ces territoires.**

Elle estime néanmoins que **la structuration actuelle des quatre DOM en deux niveaux de collectivités superposés constitue une source de complexité réelle qui n'apparaît pas compensée par les avantages qu'elle apporte en termes de représentativité démocratique.**

Le passage du régime de l'article 73 de la Constitution à celui de l'article 74 n'apparaît pas comme une condition nécessaire pour que les DOM aient un régime proprement adapté. Les facultés d'adaptation et de différenciation des règles applicables par rapport à la métropole sont potentiellement très importantes ; mais encore faut-il qu'elles soient effectivement mises en œuvre.

La mission considère que le choix d'un changement de régime résulte d'une démarche politique : les « quatre vieilles » ont toujours souhaité marquer leur différence par rapport aux autres collectivités françaises situées outre-mer, en raison notamment de leur volonté d'assimilation, qui illustre un lien identitaire fort avec la métropole.

Proposition n° 2 : Dépasser le schéma actuel de la région monodépartementale, dans le respect du choix des élus et des électeurs des DOM.

Estimant qu'il ne lui appartient pas de se substituer à la volonté des électeurs concernés, **la mission appuie en conséquence les mouvements d'évolution institutionnelle et statutaire qui ont émergé au cours des derniers mois dans trois des quatre DOM.**

Elle insiste néanmoins sur la nécessité impérieuse que ce processus soit conduit avec la volonté de **donner aux citoyens ultramarins appelés à décider de telles évolutions une information accessible et objective sur les avantages et les inconvénients générés par une modification du régime juridique actuellement applicable.**

Avant l'adoption des documents d'orientation institutionnelle ou statutaire par les congrès des élus départementaux et régionaux, il conviendrait **d'organiser une large campagne d'information à destination des électeurs.** Celle-ci pourrait prendre la forme de communications ou d'encarts dans la presse et sur internet, ainsi que de réunions publiques. À cet égard, la démarche entreprise en Guyane doit être saluée. La mission constate néanmoins que les États généraux de l'outre-mer peuvent également constituer un vecteur d'information efficace.

Au moment de la consultation référendaire sur l'évolution institutionnelle ou statutaire, la mission estime que les électeurs devront avoir accès à une documentation précise et objective sur les incidences juridiques, économiques et sociales d'une telle évolution.

Le fait que les questions posées aux électeurs dans le cadre de la consultation organisée en application de l'article 72-4 de la Constitution se limitent à solliciter le consentement des électeurs à un changement statutaire sans que les orientations du nouveau statut y soient elles-mêmes formulées, apparaît regrettable, même si ce choix découle d'un avis rendu par le Conseil d'État et peut s'expliquer par le souci de ne pas soumettre une question qui, compte tenu de sa complexité, pourrait être de nature à fausser la sincérité du scrutin.

Dans ce contexte, la mission ne peut que souhaiter que **les documents d'orientation définis par les élus**, qui ont pour but de préciser les lignes directrices de la future loi statutaire, **mettent clairement en relief les incidences juridiques, économiques et sociales de l'évolution proposée et fassent l'objet d'une vaste information des électeurs.**

Lors de son audition M. Stéphane Diémert, sous-directeur, chargé de mission auprès du secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, a par ailleurs préconisé que les questions posées aux électeurs soient plurales. Ainsi, il pourrait être envisagé, lors d'une même consultation, que les électeurs soient invités à se prononcer sur la question, par exemple, d'un passage à l'article 74 de la Constitution, et, en cas de réponse négative à cette interrogation, sur la question d'une évolution institutionnelle dans le cadre de l'article 73 de la Constitution.

La mission estime que cette mesure permettrait d'offrir une réelle liberté de choix aux électeurs et serait de nature à éviter la paralysie totale d'une évolution qui semble objectivement pertinente.

En tout état de cause, il apparaît **indispensable que la date retenue pour la consultation des électeurs soit fixée de manière à laisser le temps suffisant pour permettre une information pleine et entière de la population.**

Proposition n° 3 : En amont d'une consultation relative à l'évolution institutionnelle (article 73 de la Constitution) ou à l'évolution statutaire (article 74 de la Constitution) d'un DOM, organiser une campagne d'information permettant d'éclairer véritablement le choix des électeurs.

3. Pour une meilleure prise en compte des départements d'outre-mer par l'administration de l'État

Le particularisme des DOM – tout comme le reste des collectivités territoriales d'outre-mer – justifie l'existence d'une administration d'État adaptée. À cet égard, le constat fait par la mission est celui d'un manque d'adaptation pour ce qui est de l'administration déconcentrée de l'État, ainsi que d'impulsion et de coordination de la part de l'administration centrale chargée de l'outre-mer.

a) Pour une administration centrale de mission efficace

(1) La nécessité d'une administration centrale spécialement chargée de l'outre-mer

Dès que la France a étendu son influence outre-mer, la nécessité d'une administration centrale en charge de ces territoires a été ressentie. Depuis le XVII^{ème} siècle, la gestion administrative des questions de l'outre-mer au sein de l'État n'a en effet jamais été remise en cause : **la politique de l'État outre-mer s'est toujours faite dans le cadre d'une structure administrative spécialement dédiée.**

Le cardinal de Richelieu est à l'origine de la création d'un embryon d'administration chargée de la France outre-mer, rattachée au secrétariat

d'État à la Marine, qui prit le nom de Bureau des colonies à partir de 1710. Promue au rang de direction du ministère de la marine, cette administration centrale devint un ministère de plein exercice en 1894, sous la dénomination de ministère des colonies.

Aux débuts de la Restauration, ce ministère eut en charge la conduite des politiques de l'État en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane et à La Réunion, ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon. Puis lui furent également confiés les nouveaux territoires issus des explorations et conquêtes en Afrique et en Asie, à partir des années 1830.

La IV^{ème} République naissante conserva cette structure administrative, qui prit alors – compte tenu de la redéfinition des relations entre la France et ses territoires situés outre-mer – le nom de ministère de la France d'outre-mer en 1946. Son champ de compétence se retrouva néanmoins notablement amoindri. D'une part, les « quatre vieilles colonies », devenues des DOM, relevèrent désormais du ministère de l'intérieur, au sein duquel fut créé un secrétariat général pour l'administration des DOM. D'autre part, l'accession à l'indépendance de plusieurs territoires conduisit à la création d'un ministère de la coopération.

L'avènement de la V^{ème} République, puis l'accession à l'indépendance de la quasi-totalité des territoires jusqu'alors administrés par la France, conduisirent à de nouveaux changements qui ne mirent pas en cause l'existence d'une entité administrative spécifiquement chargée de l'outre-mer.

Ainsi, en 1959, fut créé le ministère du Sahara et des départements et territoires d'outre-mer, né de la réunion du secrétariat général pour l'administration des DOM et de la direction des territoires d'outre-mer relevant de l'ancien ministère de la France d'outre-mer. L'indépendance de l'Algérie, en 1962, conduisit à la transformation du ministère en un ministère de l'outre-mer, chargé des départements et territoires d'outre-mer. À partir de 1979, cette administration fut structurée autour de deux directions : la direction des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer et la direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer.

Depuis lors, si elle a vu son périmètre de compétence inchangé, l'administration centrale chargée de l'outre-mer a en revanche vu son rattachement gouvernemental modifié à plusieurs reprises. Quatre situations ont ainsi alterné : le rattachement à un ministre de plein exercice¹, à un

¹ Ce fut le cas à plusieurs reprises, notamment dans les quatre premiers gouvernements de Georges Pompidou de 1960 à 1968 ; dans le deuxième gouvernement de M. Jacques Chirac de 1986 à 1988 ; dans le deuxième gouvernement de M. Michel Rocard ; dans les gouvernements successifs de Mme Édith Cresson et de MM. Pierre Bérégovoy et Édouard Balladur ; dans le premier gouvernement de M. Alain Juppé de 1988 à 1995 ; dans les gouvernements successifs de M. Jean-Pierre Raffarin (2002-2005) et dans celui de M. Dominique de Villepin (2005-2007).

ministre délégué auprès du Premier ministre¹, à un secrétaire d'État auprès du Premier ministre² ou à un secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur³.

Néanmoins, quelle que soit la structure gouvernementale retenue, l'administration centrale de l'outre-mer a conservé le même statut depuis 1959, celui d'une structure propre et autonome par rapport aux autres administrations centrales, à commencer par celle du ministère de l'intérieur.

La nécessité d'une structure dédiée a d'ailleurs été rappelée par la Cour des comptes dans son Rapport public 2006 en ces termes : *« la multiplicité des intervenants et la spécificité des problèmes propres à chaque collectivité ou territoire imposent qu'il y ait dans l'État, dès lors que le choix politique a été d'ériger en ministère autonome un département chargé de gérer les questions relatives à l'outre-mer, une structure appropriée pour y incarner outre-mer l'interministérialité. »*

La mission est elle-même convaincue de la nécessité de disposer d'une administration centrale spécialement en charge des problématiques de l'outre-mer. Une administration centrale spécifique doit en effet être en mesure de définir et d'évaluer les politiques de l'État dans les DOM comme, du reste, dans les autres territoires de la République situés outre-mer.

Le caractère indispensable d'une telle structure apparaît en premier lieu **pour la définition des politiques publiques** qui, dans des territoires éloignés de la métropole situés dans des zones géographiques et politiques obéissant à des logiques distinctes de celles de l'hexagone, doivent être à la fois définies -tant dans leurs objectifs que dans leurs moyens- et appliquées dans des conditions particulières.

Or cette définition des politiques de l'État ne peut intervenir que dans le cadre d'une **analyse** et d'une **évaluation** « **transversales** » de la situation des territoires situés outre-mer. Leur situation géographique et leur histoire conduisent en effet à mettre en place, dans la plupart des domaines de l'action de l'État, des dispositifs ou des actions présentant des particularités plus ou moins marquées par rapport au droit commun.

De cette approche nécessairement transversale découle le besoin d'une entité permettant d'assurer la **coordination des politiques conduites**, dans les DOM, **par les ministères techniques.**

Une structure dédiée apparaît d'autant plus justifiée compte tenu de la **complexité du droit applicable outre-mer.** L'atténuation du principe d'assimilation législative applicable aux DOM, en raison de la plus grande flexibilité de régime juridique offerte à ces territoires depuis 2003, implique

¹ Voir le gouvernement de Michel Debré de 1959 à 1960 et celui de M. Jacques Chaban-Delmas de 1969 à 1971, ainsi que le deuxième gouvernement de M. Alain Juppé (1995 à 1997).

² Gouvernement de Maurice Couve de Murville (1968-1969), premier et troisième gouvernements de Pierre Messmer (1972-1973 et 1974).

³ Gouvernements de Raymond Barre, de M. Michel Mauroy et de M. Laurent Fabius (de 1976 à 1986), gouvernement de M. Lionel Jospin (1997-2002), et gouvernements de M. François Fillon.

plus que jamais la définition des politiques de l'État par des services centraux ayant une connaissance approfondie du droit qui les gouverne.

(2) La DéGéOM : une réforme perfectible

Dans les dernières années, **l'organisation du ministère de l'outre-mer et les conditions dans lesquelles il exerçait ses missions ont soulevé de fortes critiques.**

La Cour des comptes, dans son Rapport public 2006, a ainsi estimé que le ministère de l'outre-mer n'avait « *pas exercé la plénitude de la mission dont il est investi, faute, semble-t-il, d'une réelle volonté politique de le doter des moyens appropriés et d'avoir fait le choix entre une logique de mission et une logique de gestion.* »

En réponse, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, le Gouvernement a **supprimé** en mai 2007 **l'autonomie de l'administration centrale de l'outre-mer en l'intégrant aux services du ministère de l'intérieur, tout en la transformant en une délégation générale à l'outre-mer**, plus connue sous l'acronyme « **DéGéOM** ».

La suppression d'un ministère de plein exercice pour l'outre-mer et le regroupement de ses services au sein du ministère de l'intérieur a été motivée par la volonté d'offrir des synergies nouvelles avec les autres politiques publiques destinées aux territoires métropolitains, tout en renforçant le rôle de pilotage interministériel des politiques de l'État outre-mer, objectif que la mission ne peut que partager.

Du strict point de vue de la gestion administrative, il est incontestable que le rattachement des services de l'outre-mer au ministère de l'intérieur a permis des économies d'échelle et des gains de productivité,¹ en particulier grâce au transfert de certaines fonctions « support » –telles que la gestion du budget, des ressources humaines, des systèmes d'information et des questions immobilières – aux directions correspondantes du ministère de l'intérieur.

Mais ce rattachement s'est également traduit par une volonté de modifier la mission de cette administration centrale. En même temps qu'elle s'intégrait au ministère de l'intérieur, cette administration s'est en effet muée en « délégation générale », avec l'objectif d'en faire, non plus une administration de gestion, mais une **administration de coordination.**²

¹ Que vos rapporteurs spéciaux de la commission des finances avaient évalué entre 30 et 50 % selon les secteurs d'activité (rapport n° 99 (2008-2009), annexe 18 de MM. Marc Massion et Éric Doligé).

² Voir le décret n° 2008-687 du 9 juillet 2008 portant création et organisation de la délégation générale à l'outre-mer.

Dans cette optique, la DéGéOM est chargée d'assister le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales dans l'exercice de ses attributions relatives à l'outre-mer et de mettre en œuvre la politique définie par celui-ci. Dans ce nouveau cadre de rattachement, trois missions lui sont imparties :

- l'impulsion et la coordination des politiques publiques outre-mer. À cet effet, elle contribue à l'animation du réseau des représentants de l'État outre-mer ;

- l'expertise et le traitement des affaires juridiques et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;

- l'évaluation des politiques publiques outre-mer et la prospective.

Pour ce faire, la délégation est désormais pourvue d'une nouvelle structure, composée de trois services : politiques publiques ; affaires juridiques et institutionnelles ; évaluation et dépense de l'État. Ses effectifs ont été réduits à un effectif budgétaire de 142 personnes, avec une présence renforcée de fonctionnaires ou agents détachés d'autres ministères (agriculture, économie, environnement et développement durable...).

Néanmoins, au 15 juin 2009, seuls 126 emplois étaient pourvus, faute pour la DéGéOM d'avoir pu recruter les « profils techniques » qu'elle recherche. Il semble que cette situation soit liée en partie au différentiel indemnitaire offert par l'administration centrale chargée de l'outre-mer par rapport à plusieurs ministères techniques. La mission juge cette situation plus que regrettable, dès lors qu'elle peut avoir pour effet de priver la DéGéOM d'un certain nombre de compétences qui lui seraient essentielles.

Personnels affectés à la DéGéOM (15 juin 2009)	
Catégories	Nombre de postes
A+	18
A	63
B	16
C	29

Source : Délégation générale à l'outre-mer.

Les personnels provenant d'autres administrations représentent ainsi, actuellement, 41 % des effectifs de la DéGéOM. Une plus grande attractivité, notamment indemnitaire, permettrait certainement d'accroître cette part.

Malgré la vocation de coordination de la DéGéOM, celle-ci reste néanmoins, **partiellement, une administration de gestion**. Elle est en effet chargée de la mise en œuvre des programmes budgétaires 123 (« conditions de vie outre-mer ») et 138 (« emploi outre-mer »), qui totalisent 1,9 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 milliard en crédits de paiement. Elle reste ainsi directement en charge de la mise en œuvre de certaines politiques spécifiques à l'outre-mer : celles du logement et des dispositifs d'exonérations de charges patronales.

Au terme d'une année d'exercice, **le bilan de l'exécution par la DÉGÉOM des missions qui lui ont été confiées et des objectifs qui lui ont été assignés apparaît néanmoins plus que mitigé.**

Le nouveau visage de l'administration centrale en charge de l'outre-mer et les moyens dont elle bénéficie ne semblent pas à la hauteur du rôle interministériel qu'elle doit jouer. La DÉGÉOM ne paraît ainsi pas en état de « peser » suffisamment dans les discussions et arbitrages interministériels.

La situation actuelle laisse même à penser que cette faiblesse est encore plus marquée que lorsque la « rue Oudinot » constituait une administration centrale autonome. **L'incorporation de la DÉGÉOM au sein du ministère de l'intérieur**, si elle a permis de gagner quelques synergies pour la réalisation de certaines actions, semble avoir eu pour conséquence néfaste de **lui faire perdre une grande partie de sa visibilité** –et donc de son poids– vis-à-vis des autres ministères.

Pour autant, la mission considère que ce bilan n'est pas imputable à la seule DÉGÉOM mais résulte pour une bonne part de **l'absence de prise en compte des particularités de l'outre-mer par les ministères « techniques »**. Il est avéré que, pour certains ministères, la problématique de l'outre-mer est soit totalement absente, soit considérée comme mineure, et dans tous les cas gênante. Le sort parfois peu enviable réservé aux questions de l'outre-mer peut se vérifier tant dans le cadre de l'activité normative de ces administrations que dans leur activité de gestion.

Si cette situation paraît fréquente, elle n'est cependant pas généralisée. De rares ministères intègrent en effet la dimension « ultramarine » en amont de leurs travaux normatifs, parfois grâce à un service spécialement chargé de cette question¹.

Par ailleurs, la pertinence du maintien de fonctions de gestion budgétaire au sein de la DÉGÉOM n'est toujours pas prouvée et se concilie difficilement avec le souci affiché de faire de cette administration centrale une administration de mission et de coordination des politiques outre-mer.

D'une part, cette fonction de gestion occupe une partie importante des personnels de la DÉGÉOM, et en particulier ceux relevant du service des politiques publiques. Cette affectation se fait au détriment des fonctions de coordination, d'évaluation et d'assistance juridique qui doivent être privilégiées dans le cadre d'une telle structure administrative.

D'autre part, la mission s'interroge sur l'intérêt de maintenir une gestion distincte de crédits qui, pour avoir pour caractéristique commune de ne s'appliquer qu'outre-mer, s'intègrent dans des politiques publiques plus

¹ La direction générale du trésor et de la politique économique du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi en fournit une illustration : sa sous-direction des banques et du financement d'intérêt général dispose ainsi un bureau spécialement chargé de l'outre-mer.

vastes. Si elle ne remet aucunement en cause, bien au contraire, l'existence de crédits spéciaux –réunis dans le cadre de la ligne budgétaire unique (LBU)– destinés au financement des actions en faveur du logement outre-mer, tant les besoins en la matière s'intègrent dans un environnement différent de celui de la métropole, elle estime que leur gestion pourrait tout autant être mise en œuvre par les services ministériels chargés des politiques de la ville et du logement. Il conviendrait toutefois certainement, en pareille hypothèse, qu'un bureau spécifique au sein de ce ministère en soit chargé.

La faiblesse actuelle de la DéGéOM apparaît d'autant moins satisfaisante que, comme votre rapporteur a pu le constater, il existe une tendance forte des élus de l'outre-mer, quelles que soient leur sensibilité politique ou le territoire qu'ils représentent, à voir dans le secrétariat d'État à l'outre-mer et dans l'administration qui lui est directement rattachée, un interlocuteur unique. Il n'est ainsi pas rare que, pour régler certaines difficultés parfois très matérielles – telles que par exemple l'ouverture de nouvelles classes pour les élèves en âge d'être scolarisés ou l'affectation de nouveaux fonctionnaires dans les territoires concernés – les élus s'adressent directement à l'administration en charge de l'outre-mer plutôt qu'au ministère technique compétent. Cette relation quasi-exclusive des élus avec une administration centrale constitue une particularité de l'outre-mer.

(3) Pour une structure plus souple et réellement interministérielle

Le bilan de l'action de la DéGéOM conduit la mission à **recommander sa transformation à court terme en une structure plus souple, déchargée de fonctions de gestion, et bénéficiant d'un rattachement la mettant à même d'assumer sa vocation interministérielle.**

La mission considère en conséquence que l'administration centrale chargée de l'outre-mer ne peut assurer une action de coordination interministérielle réelle que si elle bénéficie d'un rattachement administratif lui permettant de peser sur les autres ministères.

À l'évidence, le rattachement actuel n'est pas adapté. Culturellement, il est incontestable que la gestion des collectivités locales par la « place Beauvau » – et plus particulièrement par la direction générale des collectivités locales (DGCL), gardienne du droit commun et peu encline à envisager des adaptations locales – et celle effectuée par la « rue Oudinot », habituée à « ciseler » des statuts épousant les particularismes locaux, sont très différentes, voire difficilement conciliables.

La mission considère, en conséquence, que **seul le rattachement direct de cette administration au Premier ministre lui permettrait d'assurer un rôle interministériel déterminant.**

À cet égard, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) constitue un modèle dont le Gouvernement pourrait s'inspirer. Cet organe, placé sous l'autorité du Premier ministre, assure quotidiennement la coordination interministérielle sur les dossiers relevant de l'Union européenne

et de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)¹. La DÉGÉOM pourrait donc se transformer en un secrétariat général de l'outre-mer (SGOM).

Une telle structure permettrait en outre de préparer et de suivre plus efficacement la mise en œuvre des mesures décidées au sein du conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM).

Créé à l'initiative du Président de la République le 19 février 2009², ce conseil, présidé par celui-ci ou, par délégation, par le Premier ministre, réunit la plupart des membres du Gouvernement. Le secrétaire général du Gouvernement assure actuellement le secrétariat de ce conseil, l'ordre du jour de ses réunions étant préparé par le ministre chargé de l'outre-mer. Il a pour missions :

- de définir les orientations politiques de nature à répondre aux besoins et à valoriser les atouts de l'outre-mer, notamment en matière de développement économique, social, culturel et environnemental ;

- d'identifier, au vu des spécificités des collectivités d'outre-mer, les adaptations nécessaires aux politiques publiques conduites par le Gouvernement et d'orienter leur mise en œuvre ;

- d'évaluer périodiquement les résultats des politiques conduites par l'État outre-mer et les progrès en termes d'égalité des chances pour les populations d'outre-mer.

Par ailleurs, partageant la volonté initiale du Gouvernement de faire de la DÉGÉOM une administration de mission, la mission d'information estime qu'il y a lieu de poursuivre et d'approfondir la mutation engagée depuis un an afin de lui assurer une réalisation effective.

Elle recommande en conséquence que **l'administration centrale chargée de l'outre-mer soit encore davantage recentrée sur ses missions de coordination des actions en faveur de l'outre-mer et d'expertise juridique.**

Pour être mené à bien, cet objectif implique que :

- cette structure administrative bénéficie du **recrutement d'agents ayant des compétences particulières à la fois pour la coordination interministérielle et pour développer une approche sectorielle des politiques de l'État outre-mer.** À cet effet, la mission estime souhaitable de renforcer encore davantage la présence au sein de cette administration réformée d'agents issus de ministères techniques (agriculture, santé, économie...);

¹ Décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes.

² Décret n° 2009-182 du 18 février 2009 portant création du conseil interministériel de l'outre-mer.

- dans son fonctionnement quotidien, cette administration **intervienne très en amont des dossiers portés par les ministères techniques** afin que la problématique de l'outre-mer soit réellement prise en considération et ne se limite pas à une simple évocation lorsque l'ensemble des arbitrages ont été rendus. Il conviendrait à cet effet que cette structure soit saisie au plus tôt par les ministères techniques lorsque ceux-ci commencent à élaborer des politiques ou des textes qui peuvent avoir une application outre-mer. La circulaire n° 5357/SG du Premier ministre du 19 décembre 2008 relative à la coordination de l'État outre-mer le prévoit d'ores et déjà, mais la traduction concrète de cette obligation n'est souvent guère effective ;

- cette administration soit **déchargée des fonctions de gestion qu'elle exerce encore aujourd'hui, à commencer par les fonctions de gestion des crédits d'intervention** dans le domaine du coût du travail et de la politique du logement. Le transfert de ces crédits, ainsi que des personnels qui les gèrent actuellement au sein de la DÉGÉOM, vers les ministères qui sont déjà responsables de ceux relevant des mêmes politiques permettrait sans doute d'apporter des synergies utiles. Le renforcement du rôle de coordination interministérielle de l'administration chargée de l'outre-mer assurera la réalisation, par le ministère technique gestionnaire, des objectifs spécifiques fixés pour l'outre-mer ;

- **l'expertise juridique** de cette administration soit renforcée et prenne en particulier en considération les **contraintes et les opportunités résultant de l'Union européenne**, notamment compte tenu des instruments communautaires spécifiques développés au profit des régions ultrapériphériques. À cet égard, **une collaboration réelle devrait s'instaurer entre cette administration centrale, le secrétariat général aux affaires européennes et la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**. La mission conserve en effet du déplacement de sa délégation à Bruxelles, le 15 avril 2009, le sentiment que, sur les dossiers relatifs aux RUP, la collaboration entre les administrations françaises était insuffisamment développée, ce qui nuit à la pertinence de l'expression des positions françaises en ce domaine face aux institutions européennes et aux autres États membres.

La mission tient à préciser que **ce choix d'organisation administrative ne remet pas en cause l'impérieuse nécessité que tout Gouvernement de la République comporte un ministre spécialement chargé de l'outre-mer**. Il est en effet essentiel qu'au niveau politique l'outre-mer dispose d'une représentation forte, à même d'impulser et d'animer des actions efficaces en direction de ces territoires.

<p>Proposition n° 4 : Faire de l'administration centrale de l'État chargée de l'outre-mer une véritable administration de mission rattachée au Premier ministre.</p>

Corollaire nécessaire et essentiel de cette réforme de l'administration centrale de l'outre-mer, il convient, selon la mission, que **chaque ministère technique abrite un véritable « pôle outre-mer », qui serait le correspondant au niveau technique des services de l'administration centrale chargée de l'outre-mer.**

Ce pôle aurait une taille et un effectif variable selon le ministère concerné et selon le degré d'intégration européenne attaché aux matières dont il a à connaître. La collaboration entre ce pôle et l'administration centrale chargée de l'outre-mer serait facilitée grâce à la présence, déjà évoquée, de membres issus des ministères techniques au sein de celle-ci.

Proposition n° 5 : Renforcer les pôles « outre-mer » dans chacun des ministères « techniques ».

Votre rapporteur considère que, dans le même temps, cette réforme de l'administration centrale en charge de l'outre-mer doit s'accompagner d'une « révolution culturelle » de la part des élus ultramarins. Il convient que ceux-ci, à l'instar des élus de métropole, nouent davantage des liens directs avec les ministères techniques qui, les premiers, sont en état de répondre à leurs demandes et préoccupations.

b) Restaurer l'efficacité des services déconcentrés

La crise violente qu'ont connue les Antilles au début de l'année n'est sans doute pas étrangère à la défaillance de l'organisation administrative de l'État dans les DOM. La mission estime qu'elle trouve partiellement ses origines dans une organisation insuffisamment adaptée aux spécificités des DOM.

- (1) Une organisation administrative territoriale qui doit mieux épouser les particularités des départements d'outre-mer

Lors de ses déplacements dans les quatre DOM, la délégation de la mission a pu constater combien l'organisation de l'administration de l'État dans ces territoires était, pour l'essentiel, calquée sur celle mise en place en métropole.

Malgré les particularités et la grande diversité de situation entre ces territoires¹ et en comparaison des départements métropolitains, l'État y a reproduit, le plus souvent, le même schéma d'organisation que celui retenu

¹ *Éloignement de la métropole, insularité pour les Antilles et La Réunion, configuration archipelagique en Guadeloupe, immensité et impénétrabilité du territoire guyanais, exposition aux risques majeurs (cyclones, éruptions volcaniques...)...*

pour des départements métropolitains. Certes, la dualité entre les directions régionales et départementales n'existe pas, en général, dans les DOM. Néanmoins, la Martinique et la Guadeloupe voient ainsi, par exemple, chacune coexister sur un territoire peu étendu¹ et peu peuplé² une trentaine de services déconcentrés. La question est donc celle de l'utilité de cette multiplicité de services.

La mission estime que **la réorganisation de l'administration territoriale de l'État**, engagée dans le cadre de la RGPP et plus particulièrement de la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE), **doit être l'occasion de repenser l'organisation administrative dans les DOM.**

La réforme entreprise dans le cadre de la MIRATE tend en effet à faire du niveau régional le niveau de droit commun de pilotage des politiques publiques de l'État afin d'en améliorer la lisibilité et l'efficacité.

Elle substitue ainsi à un schéma éparpillé juxtaposant des structures de tailles et missions différentes impliquant une importante activité de coordination interservices au détriment des activités de pilotage et de conception, une organisation reposant sur des périmètres de compétence correspondant aux missions des ministères dans l'organisation gouvernementale.

Dans ce cadre, le niveau régional de l'administration territoriale a été réorganisé autour de huit directions. Les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ont été créées le 1^{er} janvier 2009 et huit directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ont été créées le 27 février 2009. Cinq premières directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et les huit directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), en cours de mise en place, devraient être créées dans les prochains mois.

Les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) devraient être prochainement renforcés afin que leurs missions actuelles de coordination et d'appui du préfet de région puissent s'étendre de manière effective au pilotage d'ensemble de l'organisation de l'État dans la région.

Pour autant, aux termes des circulaires du Premier ministre des 7 juillet et 31 décembre 2008, la réforme de l'administration territoriale de l'État ne fait pas disparaître l'échelon départemental.

¹ 1.702 km² pour la Guadeloupe et 1.128 km² pour la Martinique.

² 450.622 habitants en Guadeloupe et 397.732 habitants en Martinique.

Au contraire, la nouvelle organisation est articulée autour de la préfecture de département et de deux ou trois directions interministérielles, en fonction de la taille des départements¹. Elles coexistent avec des directions à caractère ministériel dans un nombre réduit². Bien que placées sous l'autorité du préfet de département, le préfet de région est doté d'un pouvoir d'évocation des sujets relevant du préfet de département pour lesquels une coordination régionale renforcée est indispensable.

Sans contester sa pertinence pour la métropole, **la mission estime que cette réforme ne doit pas être appliquée dans les DOM sans mesure d'adaptation.**

En particulier, **les services déconcentrés de l'État dans les DOM pourraient faire l'objet de regroupements complémentaires.** Le nombre de directions régionales pourrait ainsi être réduit à moins de huit, par fusion de certaines directions, par exemple celle de la direction régionale de la culture (DRAC) avec celle de la DRJSCS.

Par ailleurs, certains postes administratifs pourraient sans doute être fusionnés, à commencer par ceux de secrétaire général de préfecture et de secrétaire général pour les affaires régionales. Dans des territoires peu peuplés, tels ceux des Antilles et de la Guyane, le dédoublement de ces fonctions peut en effet ne pas apparaître totalement pertinent.

Ces regroupements ne doivent pas pour autant être synonymes de réduction des effectifs ou des moyens destinés à assurer la pleine mise en œuvre des politiques publiques outre-mer. Du reste, dans les quatre DOM, on compte seulement 63 288 agents de l'État, ce qui représente 3,54 % de la population de ces territoires, taux à peu près identique à celui de la métropole.

Ces restructurations doivent au contraire **s'accompagner d'un renforcement des services dont l'activité doit être particulièrement soutenue dans les DOM.**

Tel est le cas, par exemple, de la DRAAF en Guyane, compte tenu de l'importance de la forêt guyanaise. Tel est le cas, surtout, pour l'ensemble des DOM, de la DIRECCTE. La mission considère en effet que les services actuels de la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF) dans les quatre DOM sont aujourd'hui sous-dimensionnés compte tenu de la situation naturellement oligopolistique de ces territoires. Cette faiblesse explique pour partie l'insuffisante prise de conscience et répression des comportements anticoncurrentiels constatés outre-mer et de leurs effets sur les prix.

¹ Deux directions au-dessous de 400 000 habitants ; trois au-delà.

² Notamment : la direction départementale des finances publiques, la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse, l'inspection d'académie, les services de police et de gendarmerie.

Il en est de même des services de l'inspection du travail. La mission d'information a en effet constaté l'existence d'un travail dissimulé important dans chacun des DOM. Or, les effectifs des actuelles directions du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP) sont manifestement insuffisants pour exercer des contrôles efficaces dans des territoires où, déjà en 2006, la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine avait relevé « *une forme d'accoutumance à l'existence, ordinaire, d'un important travail clandestin* »¹.

Dans ce contexte, sans remettre en cause la nécessité pour certains services de l'État de continuer à ne pas être soumis à l'autorité directe du préfet –tel est le cas, notamment, des services judiciaires– la mission estime qu'il pourrait être envisagé de **renforcer le rôle d'impulsion du préfet sur des services déconcentrés sur lesquels il n'exerce actuellement, comme en métropole, aucune autorité.**

En outre, la pertinence du maintien d'un échelon purement départemental dans les DOM doit être discutée. La mission estime en effet que **l'action de l'État doit y être organisée, pour l'ensemble de ses services, à un niveau administratif unique.** Cette évolution apparaît d'autant plus souhaitable qu'elle accompagnerait ainsi les évolutions institutionnelles envisagées dans ces territoires vers une collectivité unique régie par l'article 73 ou l'article 74 de la Constitution.

Proposition n° 6 : Mieux adapter l'organisation des services déconcentrés de l'État aux spécificités des DOM et à leur évolution institutionnelle.

La mission insiste en tout état de cause sur le fait que le **renforcement de l'autonomie institutionnelle des DOM ne saurait s'accompagner d'un désengagement des services de l'État.** Une telle situation appelle au contraire une **administration recentrée sur des fonctions d'assistance et de contrôle.**

Le transfert de compétences de l'État vers les collectivités dans le cadre d'une autonomie normative ou de gestion accrue des DOM implique nécessairement une redéfinition du rôle de l'administration déconcentrée de l'État.

Moins impliqués dans la définition des politiques publiques en raison de ce transfert, les services de l'administration territoriale de l'État devront **renforcer leur action en matière d'assistance juridique aux collectivités et de contrôle de légalité des actes administratifs.** Ces domaines apparaissent essentiels dans un système de compétences partagées où la répartition des prérogatives de l'État et des collectivités doit faire l'objet d'un strict respect.

¹ Rapport n° 300 (2005-2006) de MM. Georges Othily et François-Noël Buffet, fait au nom de la commission d'enquête, déposé le 6 avril 2006, tome 1, p. 158 (<http://www.senat.fr/rap/r05-300-1/r05-300-1.html>).

La mission souligne que l'exercice plein et entier par l'État de ses prérogatives, d'autant plus si elles sont resserrées dans les domaines régaliens, n'est en tout état de cause pas inconciliable avec l'octroi d'une plus grande autonomie normative et financière des DOM.

Proposition n° 7 : Accompagner l'autonomie accrue des DOM par un renforcement des fonctions d'expertise et de contrôle de l'administration déconcentrée.

(2) Une politique d'affectation et de gestion des personnels à réévaluer

L'affectation des personnels de l'administration de l'État dans les DOM –tout comme dans le reste de l'outre-mer– doit éviter **deux écueils**.

Le premier est la **nomination d'agents peu avertis des spécificités de l'outre-mer et peu motivés** par les missions qu'ils devront y exercer. L'exercice de l'activité administrative outre-mer peut en effet s'avérer bien différente de la métropole.

Cette différence est présente dans des fonctions « normatives », compte tenu d'un contexte historique, culturel et juridique parfois très éloigné de celui de la métropole.

Elle apparaît avec encore plus d'acuité dans les fonctions dites « opérationnelles ». Lors de son audition par la mission, le général Claude Vicaire, commandant de la gendarmerie outre-mer, a ainsi souligné les particularités de l'action de la gendarmerie dans les DOM, qui s'illustrent par la fréquence et l'intensité des crises –qu'il s'agisse des conflits sociaux, des catastrophes naturelles ou encore de l'orpaillage illégal en Guyane– et la violence du contexte opérationnel, cette dernière se traduisant par un risque d'agression pour les gendarmes deux fois plus élevé qu'en métropole et un usage des armes plus fréquent, notamment en Guyane.

Le second écueil est, à l'inverse, l'instauration d'un « **circuit outre-mer** » **des fonctionnaires de l'État**, consistant à nommer dans les départements ou collectivités d'outre-mer des personnes qui, tout au long de leur carrière administrative « tournent » dans les différents territoires ultramarins sans exercer leurs fonctions en métropole. Ce « circuit » a pour effet de maintenir *de facto* l'ancienne administration de la France d'outre-mer, pourtant formellement supprimée en 1958. Si cette pratique favorise certainement la connaissance de l'outre-mer par les agents de l'État, elle a pour inconvénient de ne pas assurer de véritable renouvellement des fonctionnaires, liens essentiels de l'outre-mer avec l'État.

Rappelant les termes de la circulaire du 6 avril 1994 relative à la coordination de l'action du Gouvernement dans les départements et territoires d'outre-mer, la directive n° 5357/SG du 19 décembre 2008 du Premier ministre relative à la coordination de l'action de l'État outre-mer prévoit des **modalités de recrutement spécifiques pour certains personnels de l'État affectés dans les collectivités territoriales d'outre-mer**.

La gestion des personnels affectés dans les préfectures des quatre DOM relève exclusivement du ministère de l'intérieur depuis la fusion des corps administratifs du cadre des préfectures, des administrations centrales du ministère de l'intérieur et du secrétariat d'État à l'outre-mer et la réforme de l'administration centrale de l'outre-mer. Les services de la délégation générale à l'outre-mer apportent toutefois leur expertise pour le choix des personnels à affecter dans les préfectures d'outre-mer.

Pour les autres administrations, les nominations dans les DOM des fonctionnaires d'autorité, des chefs de service et, de manière générale, de tous les fonctionnaires de catégorie A placés sous l'autorité directe du représentant de l'État dans le département font l'objet d'un agrément de la DÉGÉOM.

Cet agrément permet de veiller à ce que les personnels d'encadrement disposent de qualités humaines et professionnelles particulières leur permettant de faire face aux conditions de travail spécifiques à l'outre-mer. La procédure comprend un entretien pour tous les personnels d'encadrement supérieur. En 2007, cette procédure d'agrément a été appliquée pour la nomination de 266 agents de catégorie A, dont 35 chefs de service.

La mission insiste pour que cette procédure d'agrément permette un examen des candidats à des postes outre-mer qui ne se limite pas à un contrôle de « l'erreur manifeste d'appréciation » des ministères techniques dans l'affectation de leurs personnels.

Le Gouvernement avait, semble-t-il, un temps examiné la possibilité de modifier le champ de cet agrément afin de le recentrer sur la nomination des fonctionnaires d'encadrement supérieur en lien direct avec les préfets et hauts-commissaires d'outre-mer. La mission se félicite qu'un tel choix n'ait pas été arrêté par le Premier ministre dans sa circulaire du 19 décembre 2008, tant elle estime importante l'action que peut mener l'administration centrale chargée de l'outre-mer en ce domaine.

La mission estime d'ailleurs souhaitable que cette procédure d'agrément soit étendue au-delà des seuls services soumis à l'autorité directe du préfet, réserve faite néanmoins des services judiciaires, compte tenu du respect nécessaire de la séparation des pouvoirs.

La circulaire du Premier ministre du 6 avril 1994 soulignait que les affectations outre-mer doivent répondre à un double objectif : d'une part, assurer le renouvellement et une mobilité des personnels permettant une adaptation permanente des services à leurs objectifs ; d'autre part, permettre aux personnels de se réinsérer périodiquement dans leur milieu socioprofessionnel d'origine.

La mission a pu constater, au terme de ses travaux, que ces préoccupations légitimes, réaffirmées dans la circulaire du 19 décembre 2008, ne se traduisaient pas totalement dans les faits.

Elle regrette notamment que les contraintes du service outre-mer soient insuffisamment prises en compte dans la majeure partie des administrations de l'État.

Cette insuffisance se caractérise à la fois par l'absence de préparation des personnels affectés dans les DOM aux spécificités de ces territoires et par un manque d'attractivité des fonctions administratives qui peuvent y être exercées.

L'exercice de missions administratives dans les DOM intervient dans un environnement culturel, social et politique qui peut être très différent de la métropole. Cette particularité a été soulignée par M. Thierry Michalon, maître de conférences honoraire à l'université des Antilles et de la Guyane, qui a fait valoir devant la mission que les populations des DOM partageaient la conviction de ne pas faire partie de la nation française et souhaitaient être traitées sur un pied d'égalité et non comme une subdivision de celle-ci. Selon lui, cette conviction serait à l'origine d'un « rapport de force » permanent entre ces territoires et la France métropolitaine.

Par ailleurs, il est évident que les priorités d'actions de l'administration dans les DOM peuvent sensiblement différer de la métropole, en raison de la géographie de ces territoires et de leur insertion régionale. Ainsi, la survenance d'événements naturels tels que des cyclones ou des éruptions volcaniques implique une action particulière des services de l'État en cas de crise. Les risques sanitaires spécifiques que connaissent ces territoires (paludisme, dengue, chikungunya...) appellent également une attention accrue de la part de l'État. La situation insulaire ou l'étroitesse du marché intérieur des DOM justifient des mesures particulières en matière économique et sociale.

Or, il semble que les fonctionnaires appelés à être affectés dans ces territoires soient souvent peu sensibilisés à ces problématiques particulières. Ils peuvent donc être confrontés, dès leur arrivée outre-mer, à des situations qu'ils n'ont guère connues en métropole.

La mission estime donc nécessaire que, préalablement à leur affectation, les agents de l'administration bénéficient d'une véritable formation incluant une réelle sensibilisation aux données particulières de l'outre-mer.

De ce point de vue, elle juge insuffisante la procédure actuellement suivie, consistant pour la DÉGÉOM à procéder à un simple entretien destiné à examiner les capacités de candidats à servir outre-mer. Elle souhaite que les ministères techniques assurent eux-mêmes, dans les domaines de compétence qui sont les leurs, des actions de formations spécifiques pour les agents dont ils envisagent l'affectation outre-mer.

Proposition n° 8 : Mettre en place une véritable formation des agents de l'administration de l'État, avant leur affectation dans les DOM, sur les particularités juridiques et opérationnelles de ces territoires.

La question de la **motivation des personnels de l'administration de l'État à être affectés dans les DOM et, par la suite, à conserver une véritable implication dans leurs fonctions sur place** doit également être soulevée.

La mission estime que **des mesures d'incitation ciblées sur des territoires ou sur des postes administratifs particuliers devraient être favorisées.**

Il existe d'ores et déjà des mécanismes d'incitations financières destinés à pourvoir des postes situés outre-mer, et plus particulièrement dans les départements ultramarins.

Ainsi, en termes de rémunérations, les magistrats et fonctionnaires civils ou militaires de l'État peuvent bénéficier – en complément du régime des sursuppléments applicable à l'ensemble de la fonction publique d'État dans les DOM – d'une **prime spécifique lorsqu'ils sont affectés dans certains territoires.**

Le décret n° 2001-1226 du 20 décembre 2001 a créé une indemnité particulière de sujétion et d'installation (IPSI) pour les magistrats et les fonctionnaires de l'État, titulaires et stagiaires, affectés en Guyane, dans les îles du nord de la Guadeloupe et à Saint-Pierre-et-Miquelon, et dont la précédente résidence était située hors de ces zones géographiques. Son montant correspond à 16 mois du traitement indiciaire brut de l'agent ; elle est versée¹ au taux plein sur la base d'une durée de services de quatre ans.

Cette indemnité, initialement prévue pour une période de cinq ans, a été prorogée pour une période complémentaire de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2008. Elle a été à nouveau prorogée jusqu'au 31 décembre 2009².

Les personnels militaires bénéficient quant à eux d'une indemnité d'installation dans l'un des quatre DOM, qui correspond, pour un séjour réglementaire de deux ans, à neuf mois de la solde de base brute mensuelle pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion et à douze mois pour la Guyane. À La Réunion, le montant de cette indemnité est indexé³.

¹ En trois fractions : la première à l'arrivée ; la deuxième au début de la troisième année de présence et la troisième à l'issue de quatre ans de présence.

² Décret n° 2008-1532 du 22 décembre 2008 portant prorogation du décret n° 2001-1226 du 20 décembre 2001 portant création d'une indemnité particulière de sujétion et d'installation.

³ Décrets n°s 50-1258 du 6 octobre 1950 et 51-725 du 8 juin 1951.

De tels mécanismes devraient être amplifiés et réservés à certains postes ou certaines parties de ces territoires, en raison des contraintes et sujétions particulières qui s’y exercent, et révisés tous les dix ans pour éviter l’apparition de rentes de situation au gré de l’atténuation des contraintes spécifiques qui les justifiaient.

Dans la gestion de leur personnel, certaines administrations ont par ailleurs entrepris de renforcer l’attractivité des affectations outre-mer par une **valorisation des carrières outre-mer.**

Tel est le cas de la gendarmerie, qui a décidé d’une « **surcotation** » **des postes** dans les DOM afin d’y accueillir des agents expérimentés et de tenir compte des opérations spécifiques de maintien de l’ordre qui y sont menées. Le général Claude Vicaire a ainsi expliqué devant la mission que la gendarmerie nationale menait une politique de fidélisation, avec la possibilité pour les meilleurs éléments de prolonger leur séjour à quatre ans aux Antilles et en Guyane, puis de demander à effectuer un second séjour de même durée à La Réunion ou dans une collectivité d’outre-mer.

À des degrés moindres, des mesures de valorisation sont également pratiquées par d’autres services de l’administration, notamment dans l’administration préfectorale et la police. Il semble notamment que, dans la carrière préfectorale, l’affectation dans les Antilles ou en Guyane fasse l’objet d’un « surclassement » par rapport à une affectation dans des départements ou régions de métropole bénéficiant d’un nombre d’habitants similaire.

La mission estime que **ce type d’incitation doit encore être développé et renforcé.**

<p><u>Proposition n° 9</u> : Renforcer l’attractivité des affectations des fonctionnaires de l’État dans les DOM par des mécanismes d’incitation financière ciblés sur certains emplois et de valorisation du déroulement des carrières.</p>

Pour autant, la mission estime que **l’attractivité indispensable de la fonction publique de l’État outre-mer ne doit pas conduire à faire mettre en œuvre les politiques publiques dans les DOM par les seuls fonctionnaires métropolitains.**

Or, lors de ses déplacements outre-mer, la mission a pu constater que la plupart des emplois d’encadrement dans les services déconcentrés de l’État étaient occupés par des agents originaires de la métropole. Cette situation contraste avec celle qui prévalait encore dans les années 1980, où de nombreux fonctionnaires originaires d’outre-mer occupaient des emplois supérieurs outre-mer.

La mission estime que cette situation peut être difficilement ressentie par les habitants des DOM, tant elle peut évoquer chez certains la réminiscence d'un « État colonial ». Elle fournit d'ailleurs, en Guadeloupe et Martinique, l'un des arguments à des mouvements comme le LKP, tendant à faire accroire que la population originaire de ces territoires est dépossédée du droit de s'occuper des affaires qui la concernent.

La mission estime qu'il **convient de favoriser, dans les DOM, la mixité des personnels d'encadrement originaires de l'outre-mer et de métropole**. L'importance des départs à la retraite des agents de la fonction publique d'État dans les prochaines années constitue à cet égard une opportunité de choix. Cette recommandation ne doit cependant pas remettre en cause l'application outre-mer des exigences de mobilité inhérentes à une bonne administration.

La mission espère que les travaux conduits par MM. Yazid Sabeg, commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, et Patrick Karam, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, intégreront effectivement cette préoccupation, qui s'inscrit dans la volonté affirmée par le Président de la République, lors de son discours devant le Congrès du Parlement le 22 juin 2009, de donner aux citoyens des départements et collectivités d'outre-mer les moyens d'une réelle égalité au sein de la République.

<p><u>Proposition n° 10 :</u> Assurer une meilleure représentation des personnels originaires des DOM aux postes d'encadrement dans l'administration de l'État outre-mer.</p>
--

Plus généralement, la mission a pu constater l'**absence d'évaluation de l'implication et de la motivation des agents de l'État** affectés tant dans l'administration centrale que dans les services déconcentrés implantés dans les DOM.

La gestion des ressources humaines dans l'administration déconcentrée de l'État implique une évaluation annuelle des compétences des services, qui ne semble pas assurée actuellement, alors même que l'éloignement de la métropole et la spécificité du contexte local justifie une évaluation permanente.

La mission estime en conséquence indispensable **d'instituer une évaluation annuelle spécifique, opérée par les ministères techniques et, le cas échéant, l'administration centrale chargée de l'outre-mer, afin de s'assurer, en cours de fonctions, de l'adéquation des compétences des personnels et de leur façon de servir outre-mer. Cette évaluation pourrait permettre de renforcer la formation permanente des intéressés.**

Proposition n° 11 : Mettre en place un suivi et une évaluation annuels des agents de l'administration de l'État affectés dans les DOM afin de s'assurer de l'adéquation de leurs compétences aux fonctions outre-mer.

(3) Une politique de rémunérations à ajuster

L'examen attentif de la situation de l'administration de l'État dans les DOM a également conduit la mission à **s'interroger sur le maintien du mécanisme actuel de surrémunération des fonctionnaires de l'État affectés dans les DOM.**

Instituée par loi n° 50-407 du 3 avril 1950, la majoration des rémunérations servies aux fonctionnaires civils de l'État consiste en l'application d'un coefficient multiplicateur au traitement brut versé à l'agent, différent selon le département concerné. Ce coefficient s'élève à 1,4 pour la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique, et à 1,53 pour La Réunion¹. Le personnel militaire affecté dans ces départements bénéficie de mesures similaires².

L'instauration de ce dispositif a répondu à **trois motivations : compenser des conditions de vie difficiles** outre-mer, alors dépourvus d'infrastructures essentielles ; **atténuer un différentiel de prix** important par rapport à la métropole ; **attirer les métropolitains et les jeunes diplômés locaux** pour renforcer les effectifs de cadres dans la fonction publique.

S'agissant de la **motivation** des fonctionnaires, cette mesure –dont le **coût pour le budget de l'État s'est élevé à 764,4 millions d'euros** en 2007– peut sans doute présenter en soi un certain intérêt, dans la mesure où elle rend financièrement plus attractif le service outre-mer.

Néanmoins, aux yeux de votre mission, **la généralité même de ce mécanisme** de surrémunération pratiqué depuis soixante ans **ne constitue pas un élément d'incitation suffisant** pour pourvoir des postes difficiles en raison de leur nature ou de la partie du territoire où ils sont implantés. C'est ce qui explique sa proposition tendant à instituer des dispositifs véritablement ciblés.

La mission estime donc que **la surrémunération des fonctionnaires ne doit répondre qu'à un objectif de « compensation » du différentiel de coût de la vie dans les DOM par rapport à la métropole.**

¹ Le coefficient de base est en réalité de 1,35 ; mais le traitement net majoré est lui-même affecté d'un index de correction complémentaire de 1,138 (soit + 13,8%) institué historiquement par rapport au franc CFA. La majoration totale est ainsi portée à 1,53.

² Ces personnels bénéficient d'une majoration qui correspond à 25 % de la solde de base brute mensuelle. Les personnels affectés à La Réunion bénéficient en outre d'une part indexée de la solde de base, qui correspond à 13,8% de la solde de base nette mensuelle.

Or, ainsi que la mission a pu le relever au cours de ses travaux, les majorations de traitement octroyées par l'État à ses agents vont bien au-delà d'une simple « compensation ». Elles ont, de ce fait, un **effet néfaste** sur les mécanismes de formation des prix et créent par ailleurs une inégalité durement ressentie entre la fonction publique et l'ensemble des salariés du secteur privé.

Aussi la mission recommande-t-elle que **le montant de la majoration de traitement accordée aux fonctionnaires de l'État dans les DOM soit réellement ajusté au différentiel de prix par rapport à la métropole.**

Elle attend sur ce point beaucoup des travaux qui vont être conduits par l'Insee à la demande du Gouvernement, qui devraient donner lieu en 2010 à la présentation d'un rapport sur la comparaison des prix avec la métropole. Elle espère que ces travaux pourront permettre la mise en place d'un référentiel pertinent à partir duquel serait déterminé le niveau idoine de la majoration de traitement.

En tout état de cause, la mission estime qu'un tel ajustement ne pourra intervenir que de **manière progressive**. La mise en œuvre de cette mesure pourrait emprunter la démarche retenue pour la réforme de l'indemnité temporaire de retraite, récemment opérée par la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008. Il ne devrait par ailleurs avoir vocation qu'à s'adresser aux futurs agents de la fonction publique, sans mettre en cause les situations juridiquement acquises.

En outre, il apparaît **indispensable que les sommes que l'État n'aurait plus à verser à l'avenir pour assurer le paiement des majorations à leur niveau actuel soient injectées directement dans l'économie des DOM**. Il conviendrait que ces sommes soient consacrées par l'État au financement d'investissements indispensables pour renforcer l'essor économique de ces territoires.

<p><u>Proposition n° 12</u> : Ajuster les majorations de traitement des fonctionnaires de l'État dans les DOM au différentiel réel du coût de la vie.</p>
--

B. FAIRE SORTIR DE L'IMPASSE BUDGÉTAIRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DES DOM

Outre les évolutions statutaires et institutionnelles pouvant permettre de restaurer la gouvernance de l'outre-mer, des mesures d'ordre budgétaire doivent être prises afin de rétablir la capacité d'intervention des collectivités territoriales des DOM.

Ces collectivités pâtissent en effet de maux qui les placent dans une **situation très différente de celles des collectivités territoriales métropolitaines**. La **faiblesse de la fiscalité locale** et le **poids des dépenses de personnel** constituent leurs deux principales faiblesses et fonctionnent comme un étau pour les finances locales, qu'il convient de desserrer.

La mission a pu constater, au cours de ses déplacements, qu'une des conséquences les plus préjudiciables des difficultés financières rencontrées par les collectivités territoriales des DOM était un appel très large à l'intervention de l'État. Ainsi, dans l'ensemble des rencontres de la mission avec le collectif des organisations syndicales, politiques et associatives de La Réunion (COSPAR), le *Lyannaj kont pwofitasyon* (LKP) en Guadeloupe, le collectif du 5 février en Martinique et le *Mayouri pou lavi meyow* (MPLM) en Guyane, la mission a pu relever que l'appel à l'intervention publique était presque exclusivement dirigée vers l'État et non vers les collectivités territoriales.

Or, dans un nombre important de domaines, le rôle des collectivités territoriales doit primer sur celui de l'État. Ainsi, par exemple, la question, évoquée lors de la visite par la mission du marché d'intérêt régional (MIR), puis d'une usine de pêche à Cayenne, en Guyane, de la construction d'une chambre froide sur un site portuaire pour permettre aux pêcheurs de conserver et d'écouler leur marchandise sur plusieurs jours relève en principe d'une intervention des collectivités territoriales.

La même revendication a été formulée par les représentants des marins-pêcheurs de Marie-Galante, en Guadeloupe, et le conseil général ou la communauté de communes de Marie-Galante ont davantage vocation à y répondre que l'Etat.

L'État n'est pas à même d'intervenir de la manière la plus efficace pour des enjeux de caractère local. De même, les projets de développement économique doivent être prioritairement portés par les collectivités territoriales, qui sont mieux à même d'identifier les atouts de leurs territoires, d'évaluer les besoins et les investissements les plus pertinents.

Or, les difficultés financières des collectivités territoriales incitent naturellement les acteurs économiques et sociaux à se tourner vers l'État.

Cette situation induit des effets pervers : l'État n'est pas le mieux placé pour répondre aux demandes locales et le recours systématique à l'Etat distend le lien entre la population et les élus locaux.

Une des évolutions envisageables pour répondre aux problèmes budgétaires rencontrés par les collectivités territoriales des DOM serait une évolution statutaire de l'article 73 vers l'article 74 de la Constitution. Cette évolution pourrait s'accompagner d'un transfert plus ou moins large de compétences fiscales nouvelles aux départements qui en feraient le choix. Toutefois, les enjeux de cette évolution sont bien plus vastes que la seule question des ressources fiscales des collectivités territoriales.

Sans recourir à cette évolution statutaire, il apparaît essentiel de **rendre aux collectivités territoriales des DOM les moyens financiers qui, seuls, leur permettront de jouer un rôle moteur dans le développement de leurs territoires**. Cela passe notamment par l'amélioration des recettes fiscales des collectivités territoriales des DOM et par l'allègement de la contrainte que constituent les majorations de traitement des fonctionnaires territoriaux.

1. Pour un meilleur rendement de la fiscalité locale

a) Remédier à la faiblesse de la fiscalité directe locale

- (1) La faiblesse de la fiscalité directe locale dans les budgets locaux ne résulte pas du niveau des taux d'imposition

Produit de la fiscalité directe locale (en euros par habitant)

	DOM	France entière
Régions	31,88	51,06
Départements	161,2	249,5
Communes	244,3	380,5

Source : direction générale des collectivités locales

La faiblesse du produit des quatre taxes directes locales est un trait caractéristique de l'ensemble des niveaux de collectivités territoriales dans les DOM. Ce produit résulte de la multiplication des bases d'imposition par les taux de fiscalité locale votés par les collectivités territoriales.

Or, on constate que les taux votés dans les DOM ne sont pas, en moyenne, inférieurs à ceux votés en métropole, comme le montre le tableau ci-dessous en ce qui concerne les taux communaux.

Taux moyens de fiscalité directe locale votés par les communes

	DOM	France entière
Taxe professionnelle	12,22 %	12,31 %
Taxe d'habitation	15,74 %	13,47 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	23,32 %	17,29 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	35,48 %	38,55 %

Source : direction générale des collectivités locales

Par ailleurs, les capacités contributives des résidents d'outre-mer sont limitées, en raison des difficultés sociales que rencontrent les populations des DOM. Cela explique en partie la faiblesse du produit des impositions directes locales dans les DOM.

En outre, la situation économique et sociale des DOM et leur difficulté à faire face à la concurrence de leur environnement direct, constitué le plus souvent par des pays en voie de développement à faible coût de main d'œuvre, ne plaide pas pour un accroissement de la pression fiscale.

S'ajoutent à ces obstacles **les importantes exonérations de fiscalité directe locale prévues par la loi pour le développement économique des outre-mer¹ qui réduiront d'autant le levier fiscal qu'elle constitue pour les collectivités territoriales.** En effet, les zones franches d'activités (ZFA) mises en place par cette loi, en prévoyant des exonérations substantielles de taxe professionnelle, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties, créeront des pertes de recettes qui seront compensées par l'État sur la base des taux votés l'année précédant l'entrée en vigueur des exonérations. Par conséquent, une hausse des taux de fiscalité locale se traduira par une moindre hausse des recettes.

Enfin, le mécanisme de « l'enveloppe fermée », mis en place par l'article 48 de la loi de finances pour 2009², exerce une pression à la baisse sur le montant de certaines compensations d'exonérations versées par l'État aux collectivités territoriales. En effet, il prévoit une évolution de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales indexée sur l'inflation prévisionnelle. Or, au sein de cette enveloppe des concours financiers, certaines variables croissent à un rythme largement supérieur à l'inflation.

C'est le cas notamment du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) qui a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

² Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

acquittée par les collectivités territoriales et certains organismes sur leurs dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, et concernant une activité non assujettie à la TVA. Le FCTVA est attribué en appliquant à l'assiette toutes taxes comprises des dépenses éligibles un taux de compensation forfaitaire de 15,482 %¹. Ainsi, le montant du FCTVA évolue au gré des investissements des collectivités territoriales, dont le rythme de croissance est significativement plus élevé que celui de l'inflation, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Les prélèvements sur recettes au titre du FCTVA
(en millions d'euros)

2005	2006	2007	LFI 2008	Prévisions 2008	LFI 2009
3 791	4 030	5 058	5 192	5 488	5 855

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Il résulte du mécanisme de l'enveloppe fermée que plusieurs compensations d'exonérations de fiscalité locale servent de variables d'ajustement afin de compenser la forte hausse du FCTVA au sein de l'enveloppe et de garantir que le montant total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales n'évoluera pas plus rapidement que le rythme de l'inflation prévisionnelle.

Le montant des compensations servant de variables d'ajustement diminuent donc chaque année en valeur absolue. À terme, le montant de ces compensations est donc appelé à devenir nul et il faudra trouver d'autres variables d'ajustement pour garantir une hausse raisonnable de l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Il est à craindre que les DOM ne souffrent particulièrement de cette évolution en raison de l'importance des exonérations dont ils bénéficient et donc des compensations d'exonérations qui leur sont versées. Cette situation serait d'autant plus injustifiée que, du fait de leurs dépenses d'investissement relativement faibles, les collectivités territoriales des DOM bénéficient proportionnellement moins des attributions au titre du FCTVA que les collectivités métropolitaines.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que les collectivités territoriales des DOM ne sont plus à même d'accroître leurs ressources et de financer leurs interventions par une hausse des taux de la fiscalité directe locale.

¹ Fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales.

(2) Mieux identifier les bases de la fiscalité directe locale

Un accroissement et une meilleure identification des bases d'imposition constituent donc le principal levier d'action pour restaurer les recettes des collectivités territoriales en matière de fiscalité directe locale.

En effet, outre la relative faiblesse de l'activité économique dans les DOM, qui explique partiellement la faiblesse des bases d'imposition, ce phénomène résulte de lacunes dans le recensement des bases d'imposition. Il est difficile d'estimer avec précision les pertes de recettes résultant pour les collectivités territoriales de la **mauvaise identification des bases imposables** mais les lacunes dans l'identification des bases ont été reconnues par le secrétariat d'État à l'outre-mer, M. Yves Jégo, secrétaire d'État à l'outre-mer, ayant évalué le manque à gagner, pour les collectivités territoriales de Guyane, à « *14 millions d'euros [...] selon une hypothèse de travail basse* », dans une déclaration faite à Cayenne, le 6 avril 2009.

Votre rapporteur a cherché à obtenir du Gouvernement les chiffres relatifs au pourcentage de la population acquittant la taxe d'habitation dans chaque DOM. La réponse du secrétariat d'État à l'outre-mer indique que ces chiffres sont « *inconnus à la délégation générale à l'outre-mer et chez [leurs] interlocuteurs à Bercy* ». **Votre rapporteur ne peut que regretter cette méconnaissance de la situation réelle des DOM et s'interroge sur la capacité de l'État à piloter la politique fiscale dans les DOM sans disposer des informations nécessaires à l'évaluation de cette politique.**

Les deux facteurs expliquant la mauvaise identification des bases imposables sont la **forte croissance démographique en Guyane et à La Réunion et l'importance de l'habitat insalubre et illégal dans chacun des quatre DOM**. Il en résulte des mouvements de population plus importants qu'en métropole, qui rendent le suivi des contribuables plus difficile, ainsi qu'un nombre élevé de constructions non identifiées par les services fiscaux. Dans les deux cas, cela produit des manques à gagner pour les collectivités territoriales en matière de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Une des voies d'amélioration de la situation financière des collectivités territoriales des DOM, outre le renforcement de l'activité économique, réside donc dans la mobilisation des ressources de fiscalité directe locale existantes.

Des actions ont déjà été entreprises en ce sens. Ainsi, en Guyane par exemple, la commission communale des impôts directs a été réactivée à Cayenne et a permis, en 4 mois, de récupérer près d'un million d'euros. La communauté de communes de l'Ouest guyanais a pour sa part récupéré un potentiel fiscal de 1,5 millions d'euros. Toujours en Guyane, M. Yves Jégo a également annoncé que, de janvier à juin, les services fiscaux se rendraient dans les communes afin de former les agents communaux aux recensements des pertes d'impôts.

Étant donné l'ampleur de ce problème pour l'ensemble des DOM et la nécessité de trouver de nouvelles ressources pour les collectivités territoriales des DOM, il apparaît urgent de renforcer sensiblement les actions conduites jusqu'à aujourd'hui et de mettre en place, dès 2010, un plan sur 5 ans pour identifier l'ensemble des bases imposables. La réalisation de ce plan devra être suivie d'un effort soutenu pour éviter une nouvelle dégradation de l'identification des bases imposables postérieurement à sa réalisation.

Ce travail d'identification des bases passe nécessairement par une **coopération entre les services fiscaux de l'État et les collectivités territoriales concernées**, qui connaissent plus précisément les sites « d'habitat sauvage ». Ainsi, le maire de Cayenne a-t-il pu indiquer à la mission, lors de son déplacement, les endroits précis –d'ailleurs nombreux– où des constructions illégales s'étaient développées. Parallèlement, les collectivités territoriales doivent mener des actions pour responsabiliser les contribuables locaux et les inciter à se soumettre à la nécessité de l'impôt.

Proposition n° 13 : Mettre en place, dès 2010, un plan sur 5 ans associant les services fiscaux de l'État et les collectivités territoriales pour identifier l'ensemble des bases imposables.

(3) Améliorer le recouvrement de la fiscalité locale

Votre rapporteur relève que le secrétariat d'État à l'outre-mer n'est pas en mesure de fournir les taux de recouvrement des impôts locaux dans les DOM, ce qui ne permet pas de les comparer à ceux de métropole et pose, à nouveau, la question de la qualité de l'évaluation des politiques publiques menées dans les DOM.

Les seuls chiffres disponibles concernent les impôts sur rôle de l'État c'est-à-dire principalement l'impôt sur le revenu. Or, le tableau ci-dessous permet de conclure à une différence significative de taux de recouvrement entre les DOM et la métropole.

Taux de recouvrement brut des impôts sur rôle en 2008

Guadeloupe	80,62 %
Guyane	88,43 %
Martinique	87,53 %
La Réunion	93,88 %
Métropole	98,52 %

Source : délégation générale à l'outre-mer

On observe ainsi que les taux de recouvrement sont inférieurs de 5 % à 18 % entre les DOM et la métropole. La situation est particulièrement dégradée en Guadeloupe où le taux de recouvrement n'est que de 80,62 % contre 98,52 % en métropole.

Or, le taux de recouvrement indique la part des impositions acquittées sur le total des impositions identifiées. La problématique est donc différente de celle de l'identification des bases d'imposition puisque le recouvrement s'opère auprès de contribuables déjà identifiés par les services fiscaux.

Sans préjuger des taux de recouvrement des impôts locaux, **ces données chiffrées laissent toutefois supposer qu'une marge de manœuvre importante existe au niveau du recouvrement pour accroître les ressources fiscales des collectivités territoriales.** Un effort accru doit donc être mis en œuvre pour garantir, une fois les bases imposables identifiées, que les impôts sont effectivement recouverts par les services fiscaux.

b) Préserver et accroître les recettes de la fiscalité indirecte locale

Les marges de manœuvre disponibles pour augmenter les ressources de la fiscalité directe locale étant limitées, les principales pistes fiscales envisageables paraissent relever davantage de la fiscalité indirecte locale.

(1) L'importance de la fiscalité indirecte locale

La faiblesse, en valeur absolue, du produit de la fiscalité directe locale explique en partie qu'elle ne représente qu'une part réduite des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales par rapport à la moyenne française, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Part de la fiscalité directe locale dans les recettes de fonctionnement

	Départements d'outre-mer	France entière
Régions	4,7 %	17,7 %
Départements	13 %	34,4 %
Communes	20,6 %	35,2 %

Source : direction générale des collectivités locales

Toutefois, cette faiblesse relative de la fiscalité directe locale résulte également de **l'importance de la fiscalité indirecte locale dans les budgets de l'ensemble des collectivités territoriales des DOM**, qui constitue une caractéristique majeure des finances locales dans ces départements. Les DOM bénéficient en effet d'une fiscalité locale spécifique, qui se traduit notamment par l'existence de l'octroi de mer, taxe qui ne s'applique que dans les DOM.

(2) La nécessité de préserver les recettes de l'octroi de mer

(a) Le régime de l'octroi de mer

L'octroi de mer est une taxe spécifique aux quatre DOM qui constitue l'une des plus anciennes taxes du système fiscal français puisqu'il remonte au « droit de poids » applicable au XVII^{ème} siècle.

Depuis la modification de son régime par la loi du 2 juillet 2004¹, l'octroi de mer est un impôt sur les marchandises qui porte à la fois sur les importations de biens dans les quatre DOM et sur les livraisons à titre onéreux de biens issus d'opérations de production dans ces territoires. La base d'imposition est donc constituée :

- pour les importations de biens, de la valeur en douane, la taxation intervenant sur déclaration en douane du bien ;
- pour les productions locales, du prix hors taxe sur la valeur ajoutée. Les autres taxes, telles que les accises, sont incluses dans l'assiette de l'octroi de mer. La taxation intervient alors au vu des déclarations trimestrielles souscrites par les assujettis auprès du bureau de douane territorialement compétent.

Les taux de l'octroi de mer sont fixés, dans chaque DOM, par délibération du conseil régional. Le principe est que les biens importés et les biens similaires produits sur place doivent se voir appliquer le même taux d'octroi de mer. Toutefois, à titre dérogatoire, le conseil régional peut appliquer un régime de taxation différencié favorable aux productions locales sous réserve de respecter un écart de taxation de 10, 20 ou 30 points de pourcentage².

(b) L'importance de l'octroi de mer pour les régions et les communes des départements d'outre-mer

Les modalités de répartition du produit de l'octroi de mer expliquent qu'il constitue une ressource essentielle des collectivités territoriales des DOM.

¹ Loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

² Ce régime dérogatoire, qui résulte directement de la décision n° 2004/162/CE du 10 février 2004 du Conseil de l'Union européenne, a pour but de protéger et de favoriser le développement des économies locales.

En effet, le produit de l'octroi de mer est affecté :

- en premier lieu, à une « dotation globale garantie » (DGG) répartie entre les communes des DOM. La Guyane se distingue des autres DOM puisque le conseil général de la Guyane bénéficie, aux côtés des communes guyanaises, d'une part correspondant à 35 % du montant total de la DGG, cette part étant plafonnée à 27 millions d'euros par an ;

- puis, au fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE), qui bénéficie lui-même à deux niveaux de collectivités : pour 80 % aux communes, proportionnellement à leur population, et pour les 20 % restant à la région.

S'ajoute à l'octroi de mer un octroi de mer régional, qui a la même assiette que l'octroi de mer et dont les taux sont également votés par le conseil régional. Toutefois, les taux de l'octroi de mer régional ne peuvent excéder 2,5 %. Cet octroi de mer régional est une ressource exclusive des régions d'outre-mer.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le cumul de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional, qui s'est élevé à **1,036 milliard d'euros en 2008** pour l'ensemble des DOM, constitue une ressource essentielle, à la fois pour les régions d'outre-mer et pour les communes.

D'après les derniers chiffres disponibles, fournis par la direction générale des collectivités territoriales et qui datent de l'année 2007, la répartition par niveau de collectivités territoriales et par DOM de l'octroi de mer est celle figurant dans le tableau ci-dessous, qui permet de constater l'importance des recettes d'octroi de mer en valeur absolue pour les collectivités territoriales.

Recettes de l'octroi de mer par niveau de collectivités territoriales dans les départements d'outre-mer en 2007
(en millions d'euros)

	Communes	Département	Région	Total
Guadeloupe	166,9		58,2	225,1
Guyane	68,9	27	24,9	120,8
Martinique	190,1		69,1	259,2
La Réunion	274,2		74,2	348,4

Source : direction générale des douanes et des droits indirects

Par ailleurs, rapporté à l'ensemble des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales, l'octroi de mer représente, en moyenne, pour les communes des DOM, un tiers de ces recettes et, pour les régions d'outre-mer, entre 17 % et 31 % de ces recettes. Le tableau ci-dessous détaille l'importance de l'octroi de mer dans les recettes de fonctionnement.

Part de l'octroi de mer dans les recettes de fonctionnement des collectivités territoriales des départements d'outre-mer

	Communes	Département	Région
Guadeloupe	30,1 %		28,6 %
Guyane	30,6 %	12 %	31,2 %
Martinique	38,3 %		31 %
La Réunion	28,2 %		16,9 %

Source : direction générale des collectivités territoriales

Il convient de relever que le poids de l'octroi de mer dans les finances des communes des DOM varie de manière importante. Ainsi, par exemple, au sein même des communes guyanaises, la part de l'octroi de mer dans les recettes fiscales varie de 18 % à 90 %.

En outre, le bénéfice de 27 millions d'euros de produit de l'octroi de mer au profit du département de la Guyane, qui visait initialement à compenser la faiblesse spécifique des ressources du département, pourrait utilement être réétudié. Il conviendrait toutefois de trouver des ressources de substitution, les ressources potentiellement dégagées par les autres propositions formulées dans le présent rapport étant susceptibles d'y pourvoir.

(c) Les contestations de l'octroi de mer

La problématique liée à l'octroi de mer en matière de recettes des collectivités territoriales tient moins à l'accroissement des recettes qu'il est susceptible de produire qu'à la préservation de celles qu'il produit actuellement. En effet, le dispositif actuel de l'octroi de mer se trouve doublement contesté.

(i) L'octroi de mer et l'Union européenne

Jusqu'au 31 décembre 1992, l'octroi de mer et, le cas échéant, le droit additionnel à l'octroi de mer, frappaient les marchandises de toute provenance qui étaient introduites dans les DOM.

Un tel régime revenait, aux yeux de la Commission européenne, à introduire une taxe d'effet équivalent à un droit de douane et n'était donc pas conforme aux dispositions du Traité de Rome. C'est pourquoi, par une décision du 22 décembre 1989¹, le Conseil des Communautés européennes a demandé au Gouvernement français de modifier sa législation afin de taxer indistinctement les produits introduits et ceux produits dans les DOM.

Pour continuer à protéger les productions locales de la concurrence extérieure, il a autorisé la France à exonérer, totalement ou partiellement, les productions locales, en fonction des besoins économiques, pendant une durée de dix ans. Ces principes ont été mis en œuvre par la loi du 17 juillet 1992², entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

Le régime des exonérations arrivant à échéance le 31 décembre 2003, les autorités françaises ont demandé, le 14 avril 2003, la prorogation de ce régime dérogatoire. Toutefois, les autorités françaises n'ont pas sollicité de reconduction à l'identique du régime existant et ont proposé son perfectionnement et sa rénovation en vue d'en assurer la pérennité.

Par une décision du 10 février 2004³, le Conseil a prorogé la décision de 1989 jusqu'au 31 juillet 2004 et a autorisé la France à maintenir un régime d'octroi de mer prévoyant des exonérations ou des réductions de taxe en faveur des productions locales jusqu'au 1^{er} juillet 2014. La principale innovation du nouveau régime mis en place par la loi du 2 juillet 2004⁴ est que les exonérations et réductions doivent dorénavant s'insérer dans la stratégie de développement économique et social des DOM, ne peuvent concerner qu'une liste détaillée de produits définis par référence à la nomenclature douanière et doivent respecter des différentiels maximums de taxation fixés pour chaque DOM.

Les exonérations à l'octroi de mer sont donc considérées par la Commission européenne comme dérogatoires et accordées uniquement afin de protéger les DOM d'une concurrence trop vive et de favoriser leur développement économique. **Les recettes que représente l'octroi de mer pour les collectivités territoriales sont donc menacées par l'échéance du 1^{er} juillet 2014, à laquelle cesse la dérogation accordée aujourd'hui en faveur de l'octroi de mer.**

(ii) L'absence de preuve des effets nocifs de l'octroi de mer sur le niveau des prix

Ainsi qu'il sera exposé en détail dans la partie du rapport relative au niveau des prix dans les DOM, l'effet inflationniste de l'octroi de mer reste incertain.

¹ Décision n° 89/688/CE du 22 décembre 1989.

² Loi n° 92-676 du 17 juillet 1992.

³ Décision n° 2004/162/CE du 10 février 2004.

⁴ Loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004.

Mme Anne Bolliet, Inspectrice générale des finances, a estimé, lors de son audition devant la mission que l'octroi de mer, sans avoir d'effet inflationniste à proprement parler, avait certainement un effet sur le niveau des prix en outre-mer. Subsistent donc des interrogations sur l'effet de l'octroi de mer en matière de prix.

L'octroi de mer est donc sujet à contestation et à interrogation : la contestation issue de l'Union européenne, qui n'accepte son régime qu'en tant qu'il permet de protéger les secteurs économiques et de développer l'emploi en outre-mer, et l'interrogation relative aux effets sur le pouvoir d'achat dans les DOM.

(d) L'absence d'alternative à l'octroi de mer

Étant donnée l'importance des recettes procurées par l'octroi de mer aux collectivités territoriales, une éventuelle remise en cause de cette taxe devrait nécessairement s'accompagner de la création de nouvelles ressources, d'un niveau équivalent, au profit des collectivités territoriales.

Comme l'a relevé M. Jérôme Fournel, directeur général des douanes et des droits indirects (DGDDI), lors de son audition par la mission, l'alternative la plus pertinente à l'octroi de mer serait un relèvement des taux de TVA des DOM, aujourd'hui minorés par rapport à ceux de métropole. Les taux de TVA en vigueur dans les DOM sont fixés par l'article 296-1 du code général des impôts. Le taux réduit est de 2,1 %, contre 5,5 % en métropole et le taux normal est de 8,5 % contre 19,6 % en métropole. Par ailleurs, la TVA n'est pas applicable en Guyane.

Plusieurs obstacles s'opposent toutefois à ce remplacement de l'octroi de mer par la TVA :

- l'octroi de mer ne pèse que sur les marchandises, non sur les services. Il ne constitue donc pas, à l'inverse de la TVA, un impôt général sur l'activité économique. Par conséquent, le remplacer par une hausse de la TVA reviendrait à taxer davantage les services en outre-mer, alors que ceux-ci constituent un secteur phare pour le développement économique des DOM. Les services de proximité et les services à la personne verraient leur coût renchéri ;

- le produit de l'octroi de mer en 2008 a été de 1,036 milliard d'euros, alors que celui de la TVA dans les trois DOM où elle est applicable n'a été « que » de 900 millions d'euros. Par conséquent, le remplacement de l'octroi de mer nécessiterait plus d'un doublement des taux de TVA et se poserait la question de l'extension de la TVA à la Guyane ;

- enfin, l'adaptation du régime de la TVA aux DOM nécessiterait d'après négociations avec la Commission européenne. En effet, la TVA est l'impôt le plus intégré au niveau européen et la Commission européenne contrôle avec rigueur les éventuels régimes dérogatoires, comme l'a montré la difficulté à obtenir une réduction du taux de TVA dans le secteur de la restauration. L'octroi de mer, pour sa part, bénéficie déjà d'un statut

déroatoire et la Commission européenne a montré qu'elle était ouverte au dialogue avec la France sur la nécessité de maintenir ce régime, après l'échéance de 2014.

Par conséquent, la mission préconise que le régime actuel de l'octroi de mer soit, dans ses grandes lignes, maintenu au-delà de la date butoir de 2014.

Proposition n° 14 : Conserver impérativement, au-delà de l'échéance de 2014, le dispositif actuel de l'octroi de mer.

(3) Accroître le produit des autres recettes fiscales indirectes

À l'exception du conseil général de la Guyane, qui bénéficie à titre dérogatoire d'une part du produit de l'octroi de mer, prélevé sur la part communale, à hauteur de 27 millions d'euros par an, les DOM ne bénéficient pas du produit de l'octroi de mer.

Toutefois, d'autres recettes fiscales indirectes contribuent de manière significative au financement des DOM.

(a) Une hausse de la fiscalité sur les carburants n'est pas opportune

Dans les DOM, une taxe spéciale sur la consommation (TSC)¹ s'applique sur la consommation de carburants en lieu et place de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) qui s'applique en métropole. Cette TSC est une taxe unitaire et non une taxe *ad valorem*, c'est-à-dire qu'elle est calculée forfaitairement sur le volume de carburant mis à la consommation et non en fonction du prix du carburant. Par ailleurs, son tarif ne peut excéder celui de la TIPP métropolitaine.

Les tarifs de cet impôt sont votés par les conseils régionaux. Comme le montre le tableau ci-dessous et le relève le rapport réalisé en mars 2009 sur la fixation des prix des produits des carburants dans les DOM², « *de manière générale, la taxe spéciale sur la consommation (TSC) est moins élevée dans les DOM que la taxe [...] en métropole, sauf en Guyane* ». En effet, les taux moyens des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion sont inférieurs de 15 % à 48 % à ceux pratiqués en métropole pour le gazole et inférieurs de 9 % à 25 % pour l'essence sans plomb. La Guyane, en revanche, se distingue par des taux proches voire égaux à ceux pratiqués sur les mêmes carburants en métropole.

¹ Prévues par l'article 266 quater du code des douanes.

² Inspection générale des finances, Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, Inspection générale de l'administration, rapport sur la fixation des prix des carburants dans les DOM, mars 2009.

**Tarifs de la taxe spéciale sur la consommation (TSC) sur les carburants
et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) en 2008**
(en euros par hectolitre)

	Gazole	Super sans plomb
Guadeloupe	28,09	49,937
Martinique	22,12	47,613
La Réunion	36,13	58,24
Guyane	41,69	63,96
Métropole	42,84	63,96

Source : direction générale des douanes et des droits indirects

En application de l'article L. 4434-3 du code général des collectivités territoriales, le produit de la taxe spéciale sur la consommation des carburants est réparti entre les budgets de la région, du département et des communes des DOM, selon des critères tenant essentiellement aux dépenses d'entretien du réseau routier. Il en résulte que la TSC vient essentiellement alimenter les budgets des conseils généraux. Or, son produit est particulièrement élevé puisque, pour l'ensemble des DOM, il a été de près de 474 millions d'euros en 2008, comme le détaille le tableau ci-dessous.

**Produit de la taxe spéciale de consommation
sur les carburants en 2008**
(en millions d'euros)

Guadeloupe	113,74
Martinique	101,40
La Réunion	206,12
Guyane	52,72
Total	473,98

Source : direction générale des douanes et des droits indirects

Une hausse de cette fiscalité spécifique sur les carburants dans les DOM paraîtrait aujourd'hui particulièrement inopportune. En effet, comme l'a montré le rapport précité, le mode de fixation des prix des carburants présente

déjà plusieurs dysfonctionnements et le niveau général des prix des carburants a joué un rôle majeur dans le déclenchement des conflits sociaux dans les DOM dès la fin de l'année 2008.

D'autres pistes doivent par conséquent être envisagées.

(b) La hausse de la fiscalité pesant sur le tabac

Par ailleurs, la fiscalité sur le tabac diffère également dans les DOM de ce qu'elle est en métropole puisque les articles 575 à 575 D du code général des impôts ne sont pas applicables dans les DOM. Ainsi, l'article 268 du code des douanes dispose que les taux et l'assiette du droit de consommation sur les tabacs dans les DOM sont fixés par délibération des conseils généraux.

Le droit de consommation est affecté au budget des départements, pour lesquels il représente une ressource non négligeable.

Recettes du droit de consommation sur le tabac en 2008
(en millions d'euros)

Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
15,39	11,72	14,18	131,9

Source : direction générale des douanes et des droits indirects

Les conseils généraux sont en effet habilités à fixer l'assiette et les taux du droit de consommation perçu par eux sur les tabacs dans le département. Les taux de droits de consommation ne peuvent être supérieurs aux taux prévus à l'article 575 A du code général des impôts pour s'appliquer en métropole.

Quant à l'assiette, deux cas de figure se présentent :

- si les tabacs sont également commercialisés en métropole et ont fait, à ce titre, l'objet d'une homologation des prix, le montant du droit est déterminé par application du taux fixé par le conseil général à un pourcentage, fixé par ce même conseil, allant de 66 % à 110 % du prix de vente au détail des tabacs manufacturés en France métropolitaine ;

- si les tabacs ne sont pas commercialisés en métropole, le montant des droits est déterminé par application du même taux à un pourcentage, également compris entre 66 % et 110 %, des tabacs manufacturés correspondant à la moyenne des prix pondérée par type de produit des prix homologués.

Le plafond de l'assiette a été relevé de 100 % à 110 % lors de l'examen au Sénat de la loi de finances pour 2009¹. En 2008, le pourcentage était donc de 100 %. Toutefois, comme l'indique le tableau ci-dessous, seule La Réunion avait fixé l'assiette au niveau maximal autorisé par la loi.

**Taux d'imposition des produits du tabac
dans les départements d'outre-mer en 2008**

Assiette du droit de consommation	La Réunion	Martinique	Guadeloupe	Guyane
Pourcentage du prix de vente au détail pour les produits homologués en France continentale	100 %	100 %	75 %	89 %
Pourcentage de la moyenne pondérée pour les produits non homologués en France continentale	100 %	76 %	75 %	89 %

Source : direction générale des douanes et des droits indirects

Une hausse de cette fiscalité, qui présente la particularité de porter sur un produit nocif pour la santé, est donc possible. La mission y est favorable, que cette hausse passe par une augmentation de l'assiette ou des taux d'imposition. La responsabilité de cette hausse incombe à la fois au législateur, à travers une hausse des plafonds d'imposition, et aux conseils généraux, qui pourraient maximiser la recette que constituent les droits sur le tabac en augmentant les pourcentages d'imposition pour les rapprocher des maxima prévus par la loi.

Proposition n° 15 : Accroître les produits de la taxe de consommation sur le tabac.

(c) La création d'une taxe portant sur les jeux d'argent dans les départements d'outre-mer

La taxation, au profit des collectivités territoriales, des jeux d'argents dans les DOM est une autre piste exploitable pour accroître les ressources issues de la fiscalité locale indirecte.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

En effet, la taxation d'activités purement ludique ne présente pas l'inconvénient de peser sur l'activité économique des DOM. Par ailleurs, la pratique des jeux d'argent dans les DOM est très développée, de sorte que M. Claude Lise, président du conseil général de Martinique, estime que le chiffre d'affaires de la Française des jeux en Martinique est supérieur au budget du conseil général. Une base taxable existe donc.

Plusieurs initiatives allant dans le sens d'une taxation des jeux d'argent au profit des collectivités territoriales dans les DOM ont d'ailleurs déjà été prises. Une proposition de loi tendant à instituer au profit des DOM un prélèvement sur le produit des jeux de hasard a été déposée à l'Assemblée nationale le 22 décembre 1999 par notre collègue député M. Camille Darsières¹. Par ailleurs, lors des débats sur le projet de loi pour le développement économique des outre-mer, le Sénat a adopté, à l'initiative du groupe socialiste, un article 16 *bis* prévoyant un prélèvement, au taux de 10 %, sur les sommes engagées dans les DOM dans les courses et les jeux.

Ces initiatives ont eu le mérite de poser la question de la pertinence d'une telle taxe, qui pourrait porter sur les sommes jouées non délocalisables, c'est-à-dire à l'exclusion des jeux en ligne. Un taux de 10 % des sommes jouées risque toutefois d'être trop dissuasif au regard de la concurrence des jeux en ligne et il convient d'étudier plus précisément la capacité de distinguer, dans les recettes provenant de l'activité des jeux d'argent, celles issues des DOM.

De manière générale, la mission est favorable à l'élaboration d'un projet de taxation des jeux d'argent dans les DOM au profit des collectivités territoriales. Il serait souhaitable que l'administration fiscale propose un projet équilibré en ce sens, par exemple à l'occasion de l'examen du projet de loi sur les jeux prévu cette année au Parlement.

Proposition n° 16 : Étudier les modalités de mise en place d'une taxe spécifique sur les sommes engagées dans les DOM dans les courses et les jeux, au profit des collectivités territoriales.

¹ Proposition de loi n° 2055 tendant à instituer au profit des DOM un prélèvement sur le produit des jeux de hasard afin de financer l'habitat social, présentée par M. Camille Darsières, député, Assemblée nationale, onzième législature, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 1999.

La question spécifique des retombées fiscales du centre spatial de Kourou

La présence en Guyane du centre spatial de Kourou est une spécificité importante de l'économie des DOM. La mission a pu constater, lors de son déplacement, que la commune de Kourou paraît effectivement bénéficier de la présence du centre spatial, notamment grâce aux revenus des différents personnels employés au sein du centre spatial. Toutefois, la situation de Kourou ne semble en rien comparable avec celle des communes de métropole où sont, par exemple, implantées des centrales nucléaires.

La question de l'impact réel du centre spatial de Kourou sur les finances des collectivités territoriales de Guyane se pose donc. Or, si **le secrétariat d'État à l'outre-mer indique qu'il a demandé à la préfecture de Guyane une étude précise du poids fiscal global du centre spatial, aucune estimation fiable n'est aujourd'hui disponible. Comme dans bien d'autres domaines, la mission constate sur ce sujet des lacunes regrettables dans l'évaluation de l'impact d'activités pourtant stratégiques pour la Guyane.**

La mission a toutefois relevé qu'à plusieurs titres, les activités du centre spatial sont exonérées de fiscalité locale :

- le centre national d'études spatiales (CNES), en tant qu'établissement de recherche, est expressément exonéré de taxe professionnelle par la loi ;

- l'Agence spatiale européenne (ESA) bénéficie du statut d'agence internationale expressément exonérée de fiscalité locale par son traité constitutif ;

- enfin, si les activités d'Arianespace sont théoriquement soumises à l'octroi de mer, elles sont peu imposées en pratique, pour deux raisons. D'une part, Arianespace bénéficie des régimes économiques douaniers suspensifs des droits et taxes prévus par le code des douanes communautaire¹ pour les marchandises importées. Le lancement d'une fusée – comportant des marchandises importées – dans l'espace constitue en effet au plan douanier une opération d'exportation qui fonde l'exonération d'octroi de mer des marchandises importées. D'autre part, la taxation à l'octroi de mer des livraisons internes de marchandises, c'est-à-dire des livraisons des sous-traitants, pourrait donner droit à récupération en application de l'article 25 de la loi précitée du 2 juillet 2004, les marchandises étant par la suite réexportées. Pour ces raisons, le secrétariat d'État à l'outre-mer estime que *« l'octroi de mer n'est pas le meilleur vecteur pour faire contribuer davantage Arianespace aux ressources des collectivités locales de Guyane »*.

Si votre rapporteur souscrit de manière générale à cette affirmation, il s'étonne que la présence d'un centre stratégique international aussi important, qui constitue un atout pour l'ensemble de la nation française, ne produise pas davantage de retombées financières pour les collectivités guyanaises. La mission est ainsi favorable à ce que soient étudiées les voies d'un accroissement des retombées financières du centre spatial de Kourou pour les collectivités guyanaises, cet accroissement devant cependant préserver la compétitivité du site.

Proposition n° 17 : Remise par le Gouvernement d'une étude présentant les différents scénarios permettant une augmentation des retombées financières, pour les collectivités territoriales, de l'activité spatiale en Guyane, tout en préservant la compétitivité du site de Kourou.

¹ Règlement n° 2913/92 du Conseil du 2 juillet 2004.

2. Réduire les dépenses de personnel qui grèvent les budgets des collectivités territoriales

Outre les pistes à suivre pour augmenter les ressources fiscales des collectivités territoriales, la mission s'est penchée sur les charges budgétaires pesant sur les collectivités.

Les budgets des collectivités territoriales des DOM se singularisent tout d'abord par un niveau de dépenses sensiblement plus élevé que celui des collectivités métropolitaines.

Moyenne des dépenses totales des collectivités territoriales en 2008 (en euros par habitant)

	DOM	Métropole
Régions	848	421
Départements	1 559	1 059
Communes	1 533	1 376

Source : Institut d'émission des DOM

Or, la mission a pu constater, à l'examen de la structure des budgets locaux et lors des multiples rencontres avec des élus locaux, que les charges de personnel pesant sur les collectivités territoriales des DOM étaient particulièrement élevées et expliquaient partiellement le niveau de la dépense locale.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, ce constat est particulièrement vrai pour les régions et les communes. En effet, la part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement des régions d'outre-mer est égale à plus du double de ce qu'elle est en moyenne pour l'ensemble des régions françaises. Les communes des DOM se distinguent également par une part des dépenses de personnel dans leurs dépenses de fonctionnement près de 10 % plus élevée que la moyenne des communes.

Les DOM en revanche, présentent une moyenne de dépenses de personnel rapportées à leurs dépenses de fonctionnement presque égale à celle des départements français dans leur ensemble. Cette proximité de la situation des DOM et des départements de métropole est à relativiser au regard de l'importance des dépenses de fonctionnement des DOM. En effet, ces dépenses sont sensiblement plus importantes pour les DOM que pour les départements métropolitains. Il en résulte que si la part des dépenses de personnel est approximativement identique, ces dépenses sont en valeur absolue plus importantes dans les DOM qu'en métropole.

**Part des dépenses de personnel
dans les dépenses de fonctionnement**

DOM	France entière
14,5 %	6,2 %
16,6 %	16,5 %
59 %	50,3 %

Source : direction général des collectivités locales

Lorsque l'on rapporte le montant des dépenses de personnel à la population des DOM, leur importance apparaît plus clairement, y compris pour les départements.

**Dépenses de personnel des collectivités territoriales
des départements d'outre-mer**

	Dépenses de personnel par habitant (en euros)	
	DOM	France entière
Régions	39	9
Départements	183	97
Communes	625	452

Source : direction général des collectivités locales

Ainsi, le montant des dépenses de personnel par habitant est, dans les DOM, supérieur de 38 % à celles de métropole pour les communes, de 89 % pour les départements et de 333 % pour les régions.

Deux causes peuvent être identifiées pour expliquer ce niveau de dépenses de personnel : le poids des majorations de traitement et l'importance des effectifs des personnels territoriaux. Dans ces deux domaines, des évolutions pourraient permettre d'assainir la situation des finances locales des DOM.

a) Ajuster les majorations de traitement des personnels territoriaux

(1) L'effet des majorations de traitement des fonctionnaires territoriaux

La loi précitée du 3 avril 1950, qui a instauré les majorations de traitement des fonctionnaires d'État, déjà évoquées, a également prévu l'application de ces majorations aux fonctionnaires territoriaux.

Dans le cas des fonctionnaires territoriaux, l'objectif n'était pas d'attirer des métropolitains pour renforcer les effectifs de cadres dans la fonction publique ou de compenser les conditions de vie difficiles outre-mer mais essentiellement de compenser le surcoût de la vie dans les DOM par rapport au coût de la vie en métropole.

Or, ces compléments de rémunération, en majorant de 40 % le coût pour les budgets locaux des fonctionnaires territoriaux dans les Antilles et en Guyane et de 53 % à La Réunion, jouent un rôle majeur dans le poids des dépenses de personnel pour l'ensemble des collectivités des DOM.

Le poids de ces majorations de traitement est d'autant plus lourd pour les collectivités territoriales qu'elles font face à des revendications marquées de leurs agents contractuels pour en bénéficier. Ainsi, d'une part, toute titularisation entraîne nécessairement l'application des majorations de traitement et, d'autre part, certaines collectivités sont amenées à appliquer les majorations de traitement à leurs contractuels, en dépit de l'absence de toute obligation légale.

Les effets pervers de ces majorations de rémunérations ont déjà été développés par plusieurs rapports. Le rapport remis par Bertrand Fragonard, en mai 1999, au secrétariat d'État à l'outre-mer, « Les DOM : un pacte pour l'emploi », pointait déjà les coûts économiques, sociaux et politiques de ces majorations. Le rapport d'information sur la fonction publique outre-mer de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en 2003¹, a rappelé ces inconvénients.

¹ *Rapport d'information n° 1094 sur la fonction publique d'État et la fonction publique locale outre-mer, M. Marc Laffineur, commission des finances, Assemblée nationale, douzième législature, déposé le 25 septembre 2003.*

Les enjeux identifiés par le rapport Fragonard

– Un enjeu économique : il constate que l'importance des sursalaires dans la sphère publique pèse sur les prix et exerce une influence à la hausse des rémunérations dans le secteur privé, notamment dans l'encadrement intermédiaire. Il est très vraisemblable qu'elles dissuadent les employeurs publics – et l'État ne fait pas exception – de recruter à hauteur des besoins, comme s'ils récupéraient partiellement en effectifs le surcoût unitaire de leurs agents. Constater que ces sursalaires se diffusent dans l'économie des DOM et font « tourner la machine » en entretenant la consommation ne suffit pas à les rendre acceptables : une partie de ce pouvoir d'achat est recyclé sur la métropole sous forme d'importations ou d'épargne.

– Un enjeu politique : l'éclatement de la société des DOM entre un secteur à garantie d'emploi et à forte rémunération et un secteur exposé à salaires inférieurs, et enfin, à la marge de la société, une population en sous-emploi ou au chômage engendre des tensions sociales fortes.

– Un enjeu pour les finances des collectivités territoriales : au-delà du surcoût actuel, les budgets de ces collectivités sont exposés à la pression de demandes de titularisation d'un nombre élevé d'agents, qui souhaitent que celle-ci se fasse à la valeur majorée actuelle des titulaires. Il estime à 150 millions d'euros l'impact total d'une mesure généralisée de titularisation, ce qui représente environ 40 % des dépenses d'investissement des communes des DOM, hors remboursement d'emprunts, pour 1997.

Source : rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la fonction publique d'État et la fonction publique locale outre-mer, 2003.

(2) Adapter les majorations de traitement à la réalité des surcoûts de la vie dans les départements d'outre-mer

L'ensemble de ces éléments plaide pour une réforme des majorations de traitement des fonctionnaires territoriaux.

Plusieurs élus locaux rencontrés par la délégation de la mission lors de ses déplacements ont convenu que les majorations de traitement pesaient excessivement sur les finances des collectivités territoriales et qu'une telle réforme était souhaitable. Ainsi, M. Gilbert Annette, maire de Saint-Denis de La Réunion, s'est interrogé sur la pertinence de majorations qui « *excèdent le différentiel réel du coût de la vie* ».

La mission estime qu'une réforme de ces majorations devrait en effet permettre de les ajuster au différentiel réel du coût de la vie entre chaque DOM et la métropole. Seul cet élément permettrait de justifier un dispositif qui grève significativement l'initiative locale. Il apparaît donc souhaitable que l'étude comparative que doit rendre l'Insee en 2010 sur les coûts de la vie en métropole et dans les DOM soit l'occasion d'une modification législative du dispositif des majorations de traitement. Une condition pour que cette étude de l'Insee serve de référentiel au réajustement des majorations de traitement est, comme votre mission le propose par ailleurs, qu'elle se fonde sur la composition réelle des « paniers de la ménagère » en métropole et dans chaque DOM, afin de s'approcher au plus près de la réalité du différentiel du coût de

la vie. Dans le cas contraire, il conviendra d'attendre que l'Insee produise une étude plus détaillée. Il conviendra par ailleurs que les majorations de traitement fassent par la suite l'objet de réajustements à intervalles réguliers, au fur et à mesure des réalisations régulières d'études comparatives des coûts de la vie que votre mission préconise. Ces adaptations régulières au surcoût de la vie permettront de garantir que les majorations de traitement restent pertinentes.

Si les modalités pratiques de cette réforme restent à définir, il serait souhaitable qu'elle se fasse sur le long terme afin de ne pas pénaliser exagérément les fonctionnaires et qu'elle s'applique de manière identique aux fonctionnaires d'État et aux fonctionnaires territoriaux. La réforme aurait vocation à ne s'appliquer qu'aux nouveaux bénéficiaires, afin de ne pas pénaliser les personnes qui y sont éligibles actuellement.

Proposition n° 18 : Rendre des marges de manœuvre aux collectivités territoriales en ajustant les majorations de traitement des fonctionnaires territoriaux au différentiel réel du coût de la vie.

Outre cette initiative, la mission estime également qu'il serait souhaitable que les collectivités territoriales ne grèvent pas davantage leurs budgets en accordant à leurs personnels des compléments de rémunération, parfois demandés par les différents collectifs sociaux issus des mouvements du début de l'année. Cela conduirait en effet à aggraver encore davantage leur situation budgétaire.

(3) Compenser aux collectivités territoriales le poids des majorations de traitement

Une fois le niveau des majorations de traitement ramené à celui du différentiel réel du coût de la vie entre les DOM et la métropole, l'État pourrait compenser aux collectivités territoriales la charge budgétaire que ces majorations représentent pour elles.

Cette compensation paraîtrait d'autant plus envisageable que l'État aurait, par l'application d'une réforme similaire pour ses propres fonctionnaires, réduit ses dépenses de personnel dans les DOM. Les économies ainsi réalisées pourraient être utilisées pour financer les majorations de traitement réduites versées par les collectivités territoriales ce qui présenterait l'avantage de réinjecter cet argent dans les économies locales, tout en libérant les collectivités territoriales du poids excessif de ces majorations.

Proposition n° 19 : Une fois les majorations de traitement réajustées au différentiel réel du coût de la vie, compensation par l'État des charges supplémentaires qui en résultent pour les collectivités territoriales, grâce aux économies réalisées par cette réforme pour les fonctionnaires de l'État.

b) Améliorer la gestion des effectifs des collectivités territoriales

(1) Un nombre élevé de fonctionnaires et de contractuels territoriaux

(a) La fonction de « buvard social » des collectivités territoriales

Outre le poids des rémunérations des fonctionnaires, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur ont convenu que l'importance des charges de personnel résultait également d'un **nombre de fonctionnaires et de contractuels plus important** dans les collectivités territoriales des DOM que dans celles de métropole.

Il est à déplorer que la DGCL ne dispose d'aucune information précise actualisée permettant de comparer la situation de l'ensemble des communes des DOM avec celles de métropole. Elle fait toutefois état de 30 % de sureffectifs en moyenne dans les communes de Guadeloupe par rapport aux communes métropolitaines.

Le rapport précité de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la fonction publique en outre-mer, réalisé en 2003, constatait pour sa part que *« le taux d'administration, qui se définit comme le rapport entre les effectifs employés par l'État et les collectivités territoriales (en équivalent temps plein) d'une part, et la population totale, d'autre part, permettait de mesurer l'ampleur exacte de la fonction publique d'État et territoriale outre-mer, en tenant compte des nombreux emplois à temps partiel. Ce taux, qui est de 32,7 dans la fonction publique territoriale des DOM, contre 22,5 au niveau national, met en évidence les sureffectifs qui existent dans les collectivités territoriales. Il faut cependant relativiser la comparaison des taux d'administration entre l'outre-mer et la métropole dans la mesure où le secteur privé est très peu développé outre-mer »*.

Les élus locaux rencontrés font état, pour justifier l'importance des effectifs publics, de la nécessité d'apporter une solution au problème majeur du chômage dans les DOM. Le niveau des taux de chômage et l'inefficacité des dispositifs de résorption mis en place ont poussé les collectivités territoriales, notamment les communes, à jouer un rôle de « buvard social », en recrutant un nombre important de contractuels. Or, comme l'ont indiqué les services du Pôle emploi de la Martinique à la délégation de la mission, les contractuels recrutés dans le secteur public trouvent difficilement, par la suite, à se reconverter dans le secteur privé. Ils recherchent donc naturellement une intégration pérenne dans la fonction publique territoriale. Cette pression en faveur de la titularisation favorise également la constitution de sureffectifs au sein des collectivités territoriales.

Les effets des majorations de traitement et des effectifs importants des collectivités territoriales se conjuguent lorsque les contractuels se voient également accorder le bénéfice des majorations de traitement. Cette pratique diffère selon les DOM et les collectivités concernées sans qu'un chiffre précis du nombre de contractuels bénéficiant de majorations de traitement puisse être obtenu. Les parts des personnels titulaires, non titulaires et en

contrats aidés dans les effectifs des collectivités territoriales des DOM sont toutefois révélatrices des différences importantes existant entre chaque DOM en matière de recrutement du personnel par les collectivités territoriales. Le tableau ci-dessous présente ces ratios pour les moyennes et grandes collectivités, les chiffres pour l'ensemble des collectivités territoriales n'ayant pas été fournis par la DGCL.

Structure des effectifs des moyennes et grandes collectivités
(en pourcentage de l'effectif total)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	France entière
Titulaires	82 %	54 %	65 %	20 %	73 %
Non titulaires	11 %	34 %	19 %	47 %	24 %
Contrats aidés	7 %	12 %	16 %	33 %	3 %

Source : direction générale des collectivités territoriales

Ces chiffres illustrent la **particularité des DOM** qui se singularisent par :

- un **taux relativement faible, sauf pour la Guadeloupe, de titulaires** dans la fonction publique territoriale ;

- parallèlement, un **taux élevé de contractuels**, qui exercent une pression croissante pour, d'une part, être titularisés et, d'autre part, bénéficier également des majorations de rémunérations dont bénéficient les fonctionnaires territoriaux ;

- enfin, une **part très élevés de contrats aidés**, qui varient entre 7 % et 33 % des effectifs alors que la moyenne des moyennes et grandes collectivités territoriales françaises est de 3 %. Ce taux est révélateur de la **fonction de « buvard social »** des collectivités territoriales des DOM.

(b) Les autres déterminants des effectifs des collectivités territoriales

Si le rôle social des collectivités territoriales des DOM explique pour une bonne part leurs sureffectifs, d'autres facteurs expliquent objectivement que ces collectivités aient besoin de davantage de personnel territorial que les collectivités territoriales métropolitaines pour assumer leurs charges courantes.

Ainsi, l'importance de la population jeune implique un volume de personnel supérieur à la charge des collectivités territoriales, notamment en matière de personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) dans les établissements scolaires.

Par ailleurs, les communes des DOM ont en moyenne une superficie très supérieure à celle des communes de métropole, comme l'indique le tableau ci-dessous. Or, cette superficie implique des coûts et des besoins en personnel plus importants pour le fonctionnement général des communes ultramarines. Il est plus coûteux d'entretenir le réseau routier ou de faire fonctionner un service de ramassage scolaire sur une commune de 50 km² que sur une commune de 15 km².

Superficie moyenne des communes
(en kilomètres carrés)

Métropole	15
Martinique	33
Guadeloupe	51
La Réunion	105
Guyane	3 932

Source : Institut national de la statistique et des études économiques

À ce titre, le cas particulier de Maripasoula, en Guyane, commune la plus vaste de France avec ses 18 360 km², illustre bien les spécificités auxquelles les collectivités territoriales des DOM peuvent faire face et qui expliquent partiellement l'importance de leurs effectifs.

Enfin, les compétences des collectivités territoriales des DOM diffèrent en partie des compétences des collectivités métropolitaines. Ainsi, en particulier, les régions de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion se sont vues transférer, en lieu et place des départements, les routes nationales d'intérêt local. Il en résulte nécessairement des charges de personnel plus importantes qu'en métropole.

(2) Inciter les collectivités territoriales à réduire leurs effectifs

Les sureffectifs des collectivités territoriales des DOM s'expliquent donc, pour partie, de manière objective. Il convient donc de ne pas rechercher un alignement du nombre moyen de personnel territorial dans les DOM sur le nombre moyen au niveau métropolitain. Toutefois, des efforts peuvent être poursuivis pour réduire le nombre d'embauches qui résultent de la fonction de « buvard social » des collectivités territoriales. Le rôle des collectivités n'est pas, en effet, de répondre directement aux problèmes sociaux en fournissant des emplois qui risquent d'être inutiles mais d'être le moteur du développement endogène de leur territoire. Or, les sureffectifs pèsent excessivement sur les finances locales et grèvent les marges d'actions des collectivités territoriales.

La réduction des effectifs des fonctionnaires et des contractuels territoriaux relève de la responsabilité des élus locaux. Toutefois, l'État peut jouer un rôle en incitant les collectivités à rationaliser les recrutements de contractuels et de fonctionnaires et à limiter le nombre des titularisations de contractuels lorsque celles-ci ne sont pas nécessaires à la gestion locale.

Ainsi, dans le cadre des plans de redressement financier des collectivités, **l'État pourrait accorder aux collectivités territoriales des aides spécifiques telles que des prêts bonifiés ou des subventions d'équilibre, en échange d'un effort de rationalisation de leur part en matière de recrutement.** Les collectivités, quant à elles, pourraient profiter de l'opportunité que va constituer le nombre important de départs à la retraite dans les prochaines années pour appliquer une politique de non remplacement poste à poste des fonctionnaires territoriaux.

3. Restaurer les capacités d'investissement des collectivités territoriales

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que, malgré des recettes proportionnellement plus importantes, en moyenne, qu'en métropole, les collectivités territoriales des DOM rencontrent de lourdes difficultés financières, qui touchent principalement les communes et grèvent leurs capacités d'investissement.

a) Des difficultés budgétaires qui grèvent principalement les capacités d'investissement des communes

(1) La situation globalement très préoccupante des communes des DOM

(a) Des difficultés à dégager des ressources pour investir

De manière générale, en raison des spécificités des recettes et des dépenses des communes des DOM, leur situation financière se caractérise par d'importants et récurrents déficits budgétaires qui altèrent fortement leur trésorerie, leur capacité à honorer leurs engagements et leur capacité d'investissement.

À titre d'exemple, en 2006, l'autofinancement brut¹ dégagé par la section de fonctionnement des communes de La Réunion est en moyenne de 7 % pour les communes de moins de 10 000 habitants, contre une moyenne de 23 % en métropole et de 9,5 % pour les communes de plus de 10 000 habitants, contre une moyenne de 15,6 % en métropole.

Il résulte des effets cumulés de cette faiblesse des excédents dégagés par la section de fonctionnement des communes et des difficultés rencontrées pour recourir à l'emprunt bancaire que la majorité d'entre elles n'ont pas une

¹ *Autofinancement brut = produits réels de fonctionnement – charges réelles de fonctionnement. Ce solde constitue la capacité d'autofinancement des investissements.*

capacité financière suffisante pour investir, voire pour entreprendre les travaux de rénovation des équipements existants. Ainsi, par exemple, les dépenses d'investissement des communes de Guadeloupe restent faibles par rapport à la moyenne nationale (304 € par habitant contre 548 € par habitant), alors même que les besoins en investissements sont d'une ampleur supérieure à ceux des communes de métropole.

(b) Des disparités importantes entre les départements d'outre-mer

En croisant les données du réseau d'alerte du Trésor et les saisines des chambres régionales des comptes, on relève que les difficultés financières des communes d'outre-mer concernent principalement les départements d'Amérique et, dans un ordre décroissant, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique.

Il convient de relever que les disparités entre les communes des DOM peuvent parfois être au moins aussi importantes que les disparités existantes entre l'ensemble des communes des DOM et celles de métropole. La Réunion se distingue en particulier par une situation des communes globalement stabilisée, le taux d'épargne brute¹ s'élevant à 9,8 %. La situation des communes de La Réunion révèle cependant que les collectivités peuvent être dans une situation fragile de manière récurrente, tout en se situant au-dessous du seuil de saisine de la chambre de régionale des comptes.

En ce qui concerne la dette, les situations sont également sensiblement différentes d'un DOM à l'autre. Ainsi, la capacité de désendettement, exprimée en nombre d'années de capacité d'autofinancement brute, est égale, en moyenne, à 3,3 années pour les communes de La Réunion en 2006 contre 8,2 années pour les communes de Guyane.

(2) La moindre gravité de la situation des autres strates de collectivités territoriales

(a) La situation assainie des régions d'outre-mer

Les régions d'outre-mer se trouvent aujourd'hui dans des situations financières globalement saines, après avoir connu, notamment les régions de Guadeloupe, de Guyane et de la Martinique, des crises financières importantes au début des années 1990. Les recettes fiscales importantes qui résultent principalement de la fiscalité indirecte, cumulées aux dotations de l'État et de l'Union européenne, leur permettent de conserver une capacité d'investissement.

Ainsi, par exemple, la mission a pu constater, lors de son déplacement à La Réunion, l'importance des projets d'investissement mis en œuvre et partiellement financés par la région, notamment la route des Tamarins, qui doit être inaugurée prochainement.

¹ Taux d'épargne brute = épargne brute / recettes réelles de fonctionnement.

Par ailleurs, les régions d'outre-mer parviennent progressivement à se désendetter. La dette des régions par habitant n'est plus que de 202 € en moyenne pour les régions d'outre-mer contre 176 € par habitant en métropole.

Toutefois, les situations varient sensiblement. Ainsi, l'endettement par habitant de la région Guadeloupe est égal à 492 €, soit plus de deux fois l'endettement moyen des régions d'outre-mer. À l'inverse, M. Alfred Marie-Jeanne, président du conseil régional de la Martinique, s'est félicité lors de son entretien avec la délégation de la mission de l'absence d'endettement de la région qu'il dirige. La mission relève à cette occasion que la pertinence d'un désendettement intégral de la région Martinique n'apparaît pas évidente au regard du rôle que peuvent jouer les régions en matière de développement économique et des investissements rendus nécessaires par les larges compétences que la loi a accordées aux régions, spécifiquement dans les DOM.

(b) Une situation tendue mais soutenable des finances départementales

Les conseils généraux des DOM ont globalement une structure financière équilibrée, qui se trouve toutefois fragilisée par la forte croissance des charges de transferts de solidarité, résultant de la mise en œuvre de la décentralisation en 2003, ainsi que par la diminution prévisible des recettes des droits de mutation, à l'instar de l'ensemble des départements français.

Ainsi, on peut relever, au vu des comptes administratifs des DOM de 2006, que leurs capacités d'autofinancement sont relativement préservées : 28 millions d'euros pour la Martinique, 64 millions d'euros pour la Guadeloupe, 22,7 millions d'euros en Guyane et 85,1 millions d'euros à La Réunion.

Ainsi, en Martinique par exemple, la délégation de la mission a pu constater l'étendue des initiatives prises par le département. Le conseil général y soutient ou met en œuvre des projets importants : centre d'observation et de gestion des risques naturels, pôle d'excellence rurale « Horticulture en aide au territoire », unité de production d'eau potable de la Capot ou encore Centre de découverte des sciences de la terre à Saint-Pierre.

La Guadeloupe, pour sa part, a mené une politique active de désendettement, qui s'est traduite par une réduction de plus de moitié du taux d'endettement du département sur quatre ans : ce taux est aujourd'hui de 19 % contre 43 % au niveau national en moyenne.

(c) La grande hétérogénéité des intercommunalités des départements d'outre-mer

En raison du faible nombre de communes, les structures intercommunales sont relativement peu développées dans les DOM.

Le nombre de communes participant à des intercommunalités est également très variable d'un département à l'autre. Ainsi, la Martinique compte trois intercommunalités, regroupant l'ensemble des communes, tandis que la Guadeloupe compte quatre structures intercommunales, qui ne rassemblent que 35 % des communes du département. À titre de comparaison, au niveau national, 88 % des communes sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Par ailleurs, les EPCI des DOM présentent entre eux des différences importantes en termes de compétences. Du fait de leur nombre limité : agréger les données financières les concernant est donc peu pertinent. *A fortiori*, comparer les statistiques budgétaires moyennes des EPCI des DOM pour les comparer à celles des EPCI métropolitains est également complexe, ces établissements présentant des différences importantes dans le niveau et la structure de leur budget.

Enfin, les EPCI créés dans le département de la Guyane ne peuvent, en raison de la superficie du département et des difficultés de communications, jouer un rôle similaire à celui joué par les EPCI des autres DOM. M. Léon Bertrand, maire de Saint-Laurent-du-Maroni et président de la Communauté de communes de l'Ouest guyanais, a indiqué à la délégation de la mission qui s'est rendue à Saint-Laurent-du-Maroni que la communauté de communes de l'Ouest guyanais « *n'avait pas été créée, comme les communautés de communes traditionnelles, pour mutualiser les moyens des communes membres mais pour des raisons politiques, afin d'être le porte-voix de l'Ouest guyanais* ».

Il résulte de l'ensemble de ces facteurs une grande hétérogénéité dans les situations financières des intercommunalités des DOM. Si certains EPCI sont dans des situations financières saines, d'autres rencontrent des problèmes souvent liées aux difficultés des communes qui les composent.

b) Le nécessaire assainissement des finances locales

(1) Sortir du cercle vicieux du non-paiement des charges sociales

(a) Un problème méconnu : les dettes sociales des collectivités territoriales des départements d'outre-mer

Parmi les freins à l'amélioration de la situation financière des communes des DOM, le problème des dettes qu'elles ont accumulées, en particulier auprès des organismes de sécurité sociale, tient une place importante. Ainsi, comme l'indique la DGCL¹, la situation financière des communes des DOM se caractérise notamment par « *un important passif de court terme à l'égard tant des créanciers publics que privés, qui place les communes, en particulier guadeloupéennes et guyanaises, dans des situations de trésorerie difficiles, les obligeant à solliciter le concours de l'État. Les principaux créanciers des communes sont les organismes sociaux* ».

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur.

L'ensemble des organismes sociaux sont concernés mais essentiellement les Caisses générales de sécurité sociale (CGSS) et la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) et, dans une moindre mesure, l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) et les Pôles emplois.

La mission a pu, lors de ses déplacements, prendre la mesure de cette situation préoccupante et pourtant largement méconnue des services de l'État sur place et des acteurs locaux.

Ainsi, Mme Laure Larisse, directrice générale de la CGSS de Guyane, a qualifié de « *globalement critique* » la situation des collectivités territoriales au regard des organismes sociaux et a précisé que seuls 40 % des comptes qu'elle gère sont exempts de dettes. Elle a indiqué que non seulement ces dettes portent sur la part patronale des cotisations sociales mais également sur leur part salariale, au préjudice des fonctionnaires et des contractuels de la fonction publique territoriale.

En Martinique, M. Jean-Philippe Decoux, directeur du recouvrement à la CGSS, a précisé que sur les 155 000 comptes administratifs suivis par sa caisse, les collectivités territoriales et les administrations représentaient seulement 0,7 % de ces comptes mais près de 42 % des recouvrements. Il a reconnu que certaines communes et établissements hospitaliers étaient particulièrement endettés, en lien notamment avec « *des frais élevés de personnel dans leur budget* » et précisé qu'en matière de recouvrement, l'action de la CGSS pouvait aller jusqu'à une demande d'assignation du débiteur auprès des autorités compétentes. Toutefois, en pratique, il semble que cette situation ne soit pas suivie d'interventions de l'État ou d'actions en justice permettant de la faire cesser.

En Guadeloupe, M. Bernard Cressot, trésorier payeur-général du département, a signalé que 6 communes avaient une dette de plus de 40 000 € à l'égard de la CNRACL. Au total, d'après les estimations demandées par votre rapporteur au secrétariat d'État à l'outre-mer et qui n'ont pu être fournies que pour le département de la Guadeloupe, les dettes sociales des collectivités territoriales s'y élèveraient à près de 10 millions d'euros en principal et à près de 31 millions d'euros en incluant les majorations et pénalités de retard, comme l'indique le tableau ci-dessous.

**Dettes sociales cumulées des collectivités territoriales de la Guadeloupe
au 1^{er} avril 2009
(en euros)**

	CNRACL	CGSS
Cotisations	723 901	9 096 486
- dont part salaires		2 062 241
- dont part employeur		6 774 731
- dont versement transport		259 513
Majorations et pénalités	2 685 777	18 487 918
Total	3 409 678	27 584 404
Total CNRACL et CGSS	30 994 082	

Source : secrétariat d'État à l'outre-mer

Cette situation est particulièrement préoccupante. De nombreux interlocuteurs ont fait valoir à la mission d'information que les collectivités territoriales « *utilisaient* » ces dettes comme une sorte de palliatif aux difficultés rencontrées par elles pour emprunter des fonds aux banques. Par ailleurs, il est probable que l'importance des charges de personnel supportées par les collectivités territoriales explique pour une large part les difficultés qu'elles rencontrent pour honorer leurs engagements vis-à-vis des organismes de sécurité sociale.

Il est apparu essentiel à votre mission qu'une réponse soit rapidement trouvée pour assainir cette situation, qu'il n'est plus possible d'ignorer.

(b) Résoudre le problème en responsabilisant les collectivités territoriales

L'exemple des dettes des communes de Guadeloupe permet de dresser un constat simple : il est illusoire de penser que ces communes seront un jour en capacité de rembourser des montants aussi élevés étant données les difficultés financières qu'elles rencontrent.

Par conséquent, la solution pragmatique à cette situation est de proposer aux communes une annulation de leurs dettes, tout en garantissant que cela ne les déresponsabilisera pas à l'avenir. Au contraire, votre mission propose que les annulations de dettes qui pourraient être accordées ne le soient qu'en contrepartie du paiement, par les collectivités concernées, de l'ensemble des cotisations en cours.

Ainsi, une commune qui acquitterait dans les délais ses cotisations sociales pourrait voir les majorations et pénalités de ses dettes cesser de s'accumuler et sa dette éteinte. Si, en revanche, la commune ne respecte pas ses engagements, la dette n'est pas annulée.

Pour que cette solution soit pleinement opérationnelle, il conviendrait d'encadrer strictement le dispositif. Ainsi, les dettes annulables seraient celles à échoir avant le 1^{er} juillet 2009, ce qui éviterait que les collectivités territoriales décident de ne plus payer leurs cotisations sociales dans l'attente d'une éventuelle annulation. Par ailleurs, le dispositif pourrait passer par une simple suspension des dettes sociales, qui ne seraient pleinement annulées qu'au terme d'un délai de dix ans au cours duquel les collectivités auraient acquitté leurs obligations sociales.

Enfin, pour les collectivités territoriales qui refuseraient de s'engager dans ce processus d'assainissement de leur situation financière, il semble nécessaire que les services de l'État compétents mettent en œuvre les procédures de redressement prévues par la loi. Comme l'a indiqué M. Henri Yacou, Directeur général de la Caisse générale de sécurité sociale (CGSS) de Guadeloupe à la délégation de la mission qui l'a auditionné, certains élus sont passibles d'une assignation devant le tribunal de police en raison des dettes sociales accumulées par leurs collectivités. Faire preuve de fermeté face aux collectivités les plus irresponsables, parallèlement à l'offre d'annulation des dettes sociales, devrait permettre de sortir de cette situation.

Votre mission estime que la solution radicale qu'elle propose n'en est pas moins nécessaire si l'on veut réellement atteindre l'objectif d'assainissement des finances des collectivités territoriales des DOM.

Proposition n° 20 : Annuler les dettes sociales accumulées par les collectivités territoriales au 1^{er} juillet 2009, sous réserve du paiement des cotisations aux échéances au cours des dix prochaines années.

(2) Favoriser le redressement financier des communes des départements d'outre-mer

(a) L'activité soutenue des chambres régionales des comptes des régions d'outre-mer

Les DOM relèvent de deux chambres régionales des comptes (CRC) : celle de La Réunion et celle de Guadeloupe-Guyane-Martinique.

Le nombre de procédures engagées devant les CRC est révélateur des difficultés que rencontrent les collectivités territoriales des DOM. Les saisines des CRC constituent par ailleurs une forme de remède à ces difficultés puisque les chambres mettent en œuvre des mesures devant permettre le rétablissement financier des collectivités territoriales.

La situation par DOM et par niveau de collectivité territoriale est très variable.

D'après les informations fournies par Mme Claire Bazy-Malaurie, rapporteur général, président de chambre à la Cour des comptes, lors de son audition par la mission, en ce qui concerne les régions d'outre-mer, seules la Guyane, sous contrôle en 2006 et 2007, et la Guadeloupe, sous contrôle en 2006, ont connu des difficultés importantes. Les DOM sont quant à eux dans une situation globalement équilibrée.

La CRC de La Réunion indique qu'aucune collectivité de l'île ne fait actuellement l'objet d'un plan de redressement au titre du contrôle budgétaire, bien que la majorité des communes connaissent une situation financière difficile qui ne leur permet pas de dégager les recettes d'investissement qui leur seraient nécessaires.

La CRC de Guadeloupe-Guyane-Martinique a constaté, pour sa part, dans la période récente, une amélioration progressive mais lente de la situation financière des communes sous sa compétence, qui les écartent du risque de « déficit excessif »¹. Ainsi, entre 2003 et 2008, le nombre de saisines de la chambre par le préfet est passé de plus de 200 à « seulement » 83.

Il n'en reste pas moins que la CRC Guadeloupe-Guyane-Martinique reste la première juridiction financière de France par le nombre des saisines puisqu'elle traite 20 % de l'ensemble des saisines nationales. En effet, des situations de sinistre budgétaire persistent, notamment en Guadeloupe et en Guyane, et touchent toutes les strates de communes. Ainsi, les communes de Basse-Terre et de Cayenne sont sous contrôle budgétaire de la CRC et un contrôle vient d'être lancé concernant la commune de Fort-de-France, dont l'endettement est en très forte augmentation. M. Bernard Cressot, trésorier payeur-général du département de la Guadeloupe, a indiqué à la délégation de la mission lors de son déplacement qu'une dizaine de communes de Guadeloupe restaient actuellement sous contrôle de la chambre régionale des comptes.

Outre le contrôle budgétaire, les CRC procèdent à des contrôles de gestion qui les amènent à formuler des observations critiques centrées principalement sur deux éléments : d'une part, le défaut de fiabilité des comptes et de transparence de l'information financière et l'absence de sincérité des budgets et, d'autre part, les manquements des collectivités à leurs obligations légales, sociales et fiscales. Ainsi, la CRC de La Réunion relève que le nombre relativement faible de saisines de la CRC dans le département masque une réalité moins positive : *« la fiabilité des comptes de nombreuses collectivités ne répond pas aux normes d'usage : absence de dispositif de gestion du patrimoine, reports de charges, non rattachement des charges et des produits à l'exercice, imputations comptables erronées, absence d'une comptabilité d'engagement fiable, non prise en compte du coût budgétaire des*

¹ Prévus par l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales.

emplois vacants etc. sont des observations fréquemment formulées et qui tendent à démontrer que des budgets « affichés » ne sont pas sincères et « masquent » des déficits »¹.

Si, d'après les informations transmises par la Cour des comptes à votre rapporteur, la qualité des relations entre les chambres régionales des comptes et les collectivités territoriales dans les DOM est tout à fait satisfaisante, le rôle des CRC dans le rétablissement de la situation budgétaire des communes des DOM ne peut être que limité.

En effet, le code général des collectivités territoriales dispose qu'en cas de budget en déséquilibre, les propositions de la chambre régionale des comptes tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire ne peuvent porter que « *sur des mesures dont la réalisation relève de la seule responsabilité de la collectivité ou de l'établissement public concerné* »². Il en résulte que les CRC ne sont pas en mesure de proposer, par exemple, un moratoire de dettes ou des subventions d'équilibre exceptionnelles et que la situation financière des collectivités territoriales peut être amenée à se dégrader à nouveau une fois le redressement par la chambre régionale des comptes réalisé. Les CRC sont donc les interlocuteurs naturels des collectivités territoriales en difficulté mais ne sont pas en mesure de répondre aux besoins qu'elles expriment pour résoudre ces difficultés.

Pour remédier plus durablement aux difficultés financières, deux initiatives différentes ont été prises.

(b) Renforcer les dispositifs de redressement financier des collectivités territoriales

(i) *Les contrats « Cocardes »*

À compter de 2004, un dispositif dit « Cocardes » (contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement) a été mis en place, sous forme de partenariat entre l'État, l'Agence française de développement (AFD), et les communes concernées.

Dans le cadre de ces contrats sont accordés des aides exceptionnelles de l'État et des prêts à long terme par l'AFD, qui doivent permettre d'apurer le stock des créances anciennes et de restaurer l'équilibre budgétaire de la commune sur le long terme. En contrepartie, les collectivités volontaires s'engagent à mettre en œuvre un certain nombre d'actions visant à optimiser leur gestion interne, à limiter voire à réduire leurs charges et à augmenter leurs produits.

Six contrats ont été signés en Guadeloupe³ et un en Guyane⁴.

¹ Informations fournies par la Cour des comptes à votre rapporteur.

² Article R. 1612-21 du code général des collectivités territoriales.

³ Communes de Sainte-Rose, Vieux-Fort, Saint-Louis de Marie-Galante, Goyave, Petit Bourg, Le Lamentin.

⁴ Commune de Macouria.

Par ailleurs, des « protocoles de bonne gestion » ont été mis en œuvre pour répondre aux demandes des collectivités qui souhaitaient un contrat « Cocarde », préalablement à la conclusion de ces contrats. En contrepartie du respect de quelques indicateurs financiers ou quantitatifs, les collectivités retenues bénéficient d'une subvention exceptionnelle d'équilibre et de la perspective, selon le respect de leurs engagements, de faire l'objet d'une restructuration lourde de type « Cocarde ». Trois contrats de ce type ont été conclus¹ en 2006 et ont ensuite conduit à un contrat « Cocarde ».

Globalement, d'après les informations recueillies auprès de l'ensemble des interlocuteurs de la mission, le bilan des contrats « Cocarde » est positif. Ils ont permis, dans la majorité des cas, de sortir les collectivités territoriales de situations de blocage financier. Toutefois, leur situation demeure fragile au vu des éléments structurels en matière de dépenses et de recettes qui caractérisent les collectivités territoriales d'outre-mer.

Au total, l'Institut d'émission des DOM (IEDOM) de Guadeloupe relève que « *le redressement de la situation financière est plus sensible pour les 15 communes de plus de 10 000 habitants [...]. Pour les 19 communes de moins de 10 000 habitants, l'évolution est moins favorable, [...] 7 communes connaissant une situation déficitaire* ».

(ii) *Les contrats d'accompagnement spécifiques à la Guyane*

Par ailleurs, des « contrats d'accompagnement » spécifiques ont été développés en Guyane à compter de l'année 2008. Ils s'apparentent aux contrats « Cocarde » puisqu'ils proposent une restructuration des finances de la collectivité territoriale financée par emprunt, sans subvention d'équilibre mais avec prise en charge par l'État de mesures d'appui destinées à aider les collectivités à mettre en œuvre des actions d'amélioration de leur gestion et d'augmentation de leurs recettes. Le dispositif mobilise également le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour agir sur la formation des agents territoriaux et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui participe financièrement, notamment par les crédits d'aménagement urbain.

Ce dispositif a également pour but de reconstituer le fonds de roulement des communes afin de soutenir la commande publique et de redonner confiance aux fournisseurs des collectivités territoriales. Il s'articule en deux périodes :

- une première période, de l'ordre de 4 à 6 mois, de restructuration financière où la collectivité apure ses dettes et détermine avec l'État les divers engagements qu'elle devra mettre en œuvre dans les cinq années à venir. Les communes de Guyane ont ainsi bénéficié en 2008 de 44,5 millions d'euros de prêts octroyés par l'AFD² ;

¹ Communes de Goyave, Petit Bourg et Le Lamentin.

² Au titre des communes restructurées on recense Cayenne (25 millions d'euros), Kourou (11,6 millions d'euros), Matoury (8,2 millions d'euros), Mana (3,4 millions d'euros) et Montsinéry (2,3 millions d'euros). Les communes d'Awala, Papaïchton, Camopi, St Georges, Iracoubo, Gran-Santi et Saül devraient en bénéficier prochainement.

- une seconde période, durant laquelle la collectivité met en œuvre ses engagements et bénéficie pour cela de l'appui de l'AFD, la CDC contribuant aux financements des dettes relevant de l'aménagement urbain. Le CNFPT est également mobilisé durant cette phase pour renforcer la formation des fonctionnaires territoriaux.

(iii) Le suivi de ces dispositifs

L'ensemble de ces dispositifs sont suivis par le représentant de l'État dans le cadre de comités de pilotage associant tous les partenaires et le trésorier payeur-général (TPG). Les engagements des collectivités sont contenus dans un protocole signé par le représentant de l'État, le TPG et le maire de la collectivité concernée.

Le suivi de l'exécution de ces protocoles pluriannuels (3 ans pour les contrats « Cocarde », 1 an pour les engagements de bonne gestion et 5 ans pour les contrats d'accompagnement) est réalisé dans le cadre du comité de pilotage qui se réunit au minimum deux fois par an.

Au vu de ces éléments, votre mission estime qu'un renforcement des dispositifs de type « Cocarde » est souhaitable. Il convient, d'une part, de permettre à l'ensemble des collectivités territoriales, notamment des communes, des DOM de bénéficier de plans de restructuration de ce type et, d'autre part, d'amplifier ces restructurations afin de garantir qu'elles permettent un rétablissement durable de leur situation financière. Cela peut passer par la mise en place de plans sur long terme et par l'accord de subventions d'équilibres ponctuelles plus importantes et de prêts à long terme de plus grande ampleur. Puisque l'outil semble efficace, il convient de le généraliser.

Par ailleurs, votre mission estime que ces améliorations ne pourront être durables qu'à la seule condition que les décideurs locaux soient mis en mesure de gérer correctement les finances de leurs collectivités. Les actions de formation déjà mises en œuvre dans le cadre de ces plans de redressement doivent donc être amplifiées et il convient qu'elles soient dirigées non seulement vers les collectivités en redressement financier, à titre curatif, mais également en direction des autres collectivités territoriales, à titre préventif. Il revient aux services de l'État déconcentrés d'apporter cette aide en matière de formation des décideurs locaux.

Enfin, le renforcement des aides accordées par les pouvoirs publics dans le cadre des plans de type « Cocarde » devraient s'accompagner d'efforts accrus des collectivités territoriales pour assainir leur situation budgétaire, notamment par la réduction de leurs charges de personnel et par l'accroissement de leurs ressources fiscales.

Proposition n° 21 : Renforcer et étendre les dispositifs de redressement financier des collectivités territoriales, et améliorer l'encadrement et la formation des décideurs locaux en matière de gestion des finances publiques.

II. REMODELER LES GRANDS ÉQUILIBRES POUR RELANCER ET FONDER LE DÉVELOPPEMENT DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Héritage de la période coloniale, l'économie des DOM connaît d'importants déséquilibres qui sont autant de freins à la relance et à la mise en œuvre d'un développement endogène réussi.

Ces déséquilibres sont d'ordre interne et externe.

Intrinsèquement, ils tiennent à la structure du tissu économique où une forte proportion de petites et très petites entreprises côtoie des secteurs à forte concentration où la concurrence joue peu et caractérisé par le manque de transparence dans les mécanismes de formation des prix.

En outre, le renforcement nécessaire des secteurs traditionnels, structurants pour la société, doit aller de pair avec le développement de secteurs d'avenir à forte valeur ajoutée où les DOM apparaissent d'ores et déjà comme des pionniers.

Par ailleurs, la quasi-exclusivité de leur lien avec la métropole et l'Union européenne ne doit pas empêcher les DOM de saisir les chances d'une meilleure insertion dans leur environnement régional.

A. LA NÉCESSITÉ DE RÉÉQUILIBRAGES INTERNES POUR CRÉER LES CONDITIONS D'UN DÉVELOPPEMENT SOLIDE

1. Une vulnérabilité et des dérèglements liés aux spécificités du tissu économique des départements d'outre-mer

a) Un tissu économique fragile

(1) La dépendance de l'économie des départements d'outre-mer à l'égard d'un nombre restreint de domaines d'activité

L'économie des DOM est marquée par **une forte tertiarisation**.

Le secteur tertiaire représente plus de 80 % de la production de valeur ajoutée dans les DOM (84,6 % à La Réunion, 83,1 % en Martinique, 83,4 % en Guadeloupe) contre 77,2 % au niveau national. Cette situation est liée à l'importance des services administrés dont le poids est supérieur de plus de 10 points à leur poids au niveau national.

Seule la Guyane fait exception, le secteur tertiaire ne produisant que 73 % de la valeur ajoutée, en deçà du niveau national : cette situation illustre le retard économique de ce département.

La tertiarisation de l'économie des DOM apparaît également en matière d'emploi, avec des taux proches du niveau métropolitain (74,5 %). Le poids du secteur tertiaire en termes d'emplois est supérieur au niveau métropolitain aux Antilles (plus de 77 %) et à La Réunion (plus de 80%) mais légèrement inférieur en Guyane.

Cette tertiarisation de l'économie des DOM s'est faite **au détriment du secteur secondaire** (industrie et construction).

Le poids du secteur secondaire est en effet inférieur au niveau national : alors qu'il représente 20,7 % nationalement, il n'atteint que 14,2 % en Martinique, 14,1 % en Guadeloupe et 12,7 % à La Réunion. Seule la Guyane fait exception, avec un taux supérieur à la moyenne nationale (23 %).

En termes d'emplois, le bilan est sensiblement identique. Le poids du secteur secondaire est inférieur au taux métropolitain (22 %) en Martinique (13,9 %), en Guadeloupe (15 %) et à La Réunion (15,9 %) mais supérieur en Guyane (25,9 %).

Au-delà du poids relatif des différents secteurs économiques, **trois domaines d'activité ont un rôle clé dans l'économie des quatre départements d'outre-mer**, comme l'ont souligné de nombreux acteurs économiques rencontrés par la mission. Il s'agit de **l'agriculture, du secteur du bâtiment travaux publics (BTP) et du tourisme**.

En termes de production de valeur ajoutée, si l'agriculture a un poids légèrement inférieur à la moyenne nationale (2 %) à La Réunion (1,6 %), son poids est légèrement supérieur aux Antilles (2,4 % en Guadeloupe, 2,7 % en Martinique) et très supérieur en Guyane (4 %). Le poids de la construction est comparable au niveau national (6,3 %) en Martinique et à La Réunion, et lui est supérieur en Guadeloupe (8,7 %) et surtout en Guyane (10 %).

**Part des différents secteurs économiques
dans la production de valeur ajoutée**

	Martinique (2004)	Guadeloupe (2006)	Guyane (2004)	Réunion (2004)	Ensemble de la France (2006)
Services marchands	50,5%	52,2%	34%	84,6%	55,3%
Services administrés	32,6%	31,2%	39%		21,9%
Secteur primaire	2,7%	2,4%	4%	1,6%	2,0%
Industrie	8%	5,4%	13%	6,9 %	14,4%
Construction	6,2%	8,7%	10%	6,8 %	6,3%

Source : IEDOM

L'importance de ces domaines d'activité apparaît plus clairement en matière d'emplois.

Si le poids de l'agriculture est inférieur au niveau métropolitain (3,4 %) en Guyane (2,9 %) et à La Réunion (1,6 %), il lui est très supérieur aux Antilles : les emplois agricoles sont proportionnellement deux fois plus nombreux en Guadeloupe (5,8 %) et en Martinique (7,2 %) qu'en métropole.

La construction concentre une proportion d'emplois très supérieure en Guyane au niveau métropolitain (6,5 %). Les départements antillais et La Réunion sont de ce point de vue plus proche de la métropole.

Répartition des emplois par secteur d'activité

	Martinique (1999)	Guadeloupe (1999)	Guyane (2006)	Réunion (2006)	France métropolitaine (2007)
Tertiaire	78,9%	79,1%	71,2%	82,5%	74,5%
Secteur primaire	7,2%	5,8%	2,9%	1,6%	3,4%
Industrie	7,8%	7,2%	13%	7,3%	15,5%
Construction	6,1%	7,8%	12,9%	8,6%	6,5%

Source : IEDOM, INSEE

D'autres données illustrent le poids important de chacun de ces secteurs dans l'économie des DOM.

Le poids de l'agriculture est d'autant plus important dans les DOM qu'on peut lui adjoindre **les industries agroalimentaires**, auxquelles elle fournit les matières premières et qui représentent une **part importante de l'industrie des DOM** : en l'occurrence près du quart de la valeur ajoutée produite par l'industrie martiniquaise ou le quart des salariés de l'industrie guadeloupéenne.

S'agissant de la **construction**, son influence sur l'économie des DOM est illustrée par son **poids dans l'artisanat** : le bâtiment représente ainsi 65 % des entreprises artisanales guadeloupéennes et 49 % des entreprises artisanales guyanaises. Ce secteur emploie également 44 % des personnes employées dans les PME martiniquaises.

Enfin le **tourisme** a un poids important dans l'activité économique des DOM, et notamment dans les **deux départements antillais**. Selon les professionnels du secteur, le tourisme représente **plus de 10 000 emplois**,

directs et indirects, en **Martinique** (soit 8,2 % de la population active employée et 18,4 % des effectifs du secteur des services marchands).

En termes de production de valeur ajoutée, l'hôtellerie, secteur lié étroitement au tourisme, représente 3,1 % en Martinique en 2004 (contre 2,2 % au niveau national en 2008). Même en Guyane, où le tourisme est pourtant moins développé, l'hôtellerie pèse près de 5 % des effectifs salariés (en 2006).

La dépendance à l'égard de ces trois secteurs ne connaît guère qu'une exception : la filière spatiale guyanaise. L'activité de cette filière influe sur l'ensemble de l'économie guyanaise. Selon une enquête menée par l'INSEE en 2007, la filière représente 16,2 % du PIB du département (en 2002), dont 4 % pour le Centre spatial guyanais (CSG), 10,3 % d'effets indirects (sous-traitants) et 1,9 % d'effets induits. Son impact sur l'emploi a été évalué en 2005 à environ 4 000 emplois, dont 1 500 au CSG et 2 500 pour les sous-traitants.

Cette dépendance fragilise fortement l'économie des DOM : quand un de ces trois secteurs rencontre des difficultés, l'ensemble de l'économie du département concerné est touchée.

Plusieurs exemples illustrent cette fragilité :

- les **difficultés du secteur agricole aux Antilles à la suite du passage du cyclone Dean** en 2007 a atteint le dynamisme de l'ensemble de l'économie des deux départements. En effet le cyclone a provoqué la destruction de l'ensemble de la production maraîchère et fruitière en Martinique par exemple, et notamment l'intégralité des champs de bananes ;

- les **difficultés actuellement traversées par le tourisme** dans les DOM et **notamment aux Antilles** pèsent fortement sur le dynamisme économique de ces départements. Ainsi entre 2000 et 2005, le nombre de touristes accueillis en Guadeloupe a chuté de près de 13 % et l'année 2007 a été une année noire pour le tourisme martiniquais, du fait de différents événements (conséquences du cyclone Dean, polémique sur le chlordécone,...) ;

- enfin l'ensemble des acteurs de la construction ont mis en garde les membres de la mission d'information lors de ses déplacements contre les effets pervers des fluctuations de la législation fiscale et notamment en matière de défiscalisation du logement, soulignant le poids du secteur de la construction dans l'économie des DOM.

(2) La prédominance des très petites entreprises dans le tissu économique des DOM

Une des particularités du tissu économique des DOM est la très large prédominance des très petites entreprises, employant peu (et très souvent pas) de salariés.

Entreprises industrielles et artisanales au 31 décembre 2006

	Aucun salarié	1 à 9 salariés	10 à 19 salariés	20 salariés et plus
Guadeloupe	74,5 %	20,8 %	2,5 %	2,1 %
Guyane	65,3 %	27,2 %	3,6 %	3,9 %
Martinique	71,3 %	22,7 %	3,2 %	2,8 %
Réunion	58,9 %	32,6 %	4,1 %	4,3 %
Métropole	53,6 %	37 %	4,6 %	4,8 %

Source : INSEE

Ce tableau montre donc qu'une très large majorité d'entreprises des DOM ne comptent aucun salarié, à la différence de la métropole.

Cette caractéristique constitue une **fragilité supplémentaire pour le tissu économique des DOM** : les très petites entreprises sont plus sensibles aux soubresauts de la conjoncture.

De nombreux acteurs économiques rencontrés par la mission ont souligné notamment **l'importance de l'endettement des entreprises des DOM**, encore aggravé aux Antilles par la longue crise sociale.

C'est une des raisons pour lesquelles le Gouvernement a lancé aux Antilles le plan Contrat de reprise d'activité et d'initiative locale (CO.RAIL), qui comporte notamment des mesures d'allègement des dettes fiscales et sociales en faveur des entreprises des deux départements antillais : le paiement de l'ensemble des droits et taxes de douanes est ainsi reporté de un à trois mois, des délais supplémentaires sont accordés pour le paiement des impôts locaux et de l'impôt sur le revenu ou encore les dettes sociales sont suspendues pour une période de six mois.

(3) Un processus dynamique de création d'entreprises pondéré par un fort taux de mortalité

Les DOM, loin de l'image d'assistantat largement véhiculée en métropole, sont marqués par un **grand dynamisme en matière de créations d'entreprises**.

Ainsi l'IEDOM a relevé 5 379 créations d'entreprises dans les DOM sur les dix premiers mois de 2008, un chiffre encore supérieur aux 5 042 créations sur la même période en 2007.

Comme le montre le tableau suivant, **le taux de création d'entreprise est supérieur dans les DOM à la moyenne nationale**. La Réunion est de ce point de vue particulièrement dynamique.

Taux de création d'entreprises en 2008

Moyenne nationale	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
11 %	12,6 %	13,2 %	12,5 %	17 %

Source : INSEE

Cependant, ce fort dynamisme est **compensé par un taux de mortalité des entreprises également relativement élevé**. Alors qu'en 2007 le taux de survie au niveau national atteint 65,5 % à trois ans et 51,9 % à cinq ans, il est très inférieur dans les DOM. Le taux de survie à trois ans n'est ainsi que de 55 % à La Réunion, soit dix points de moins que le taux national. Le conseil régional de la Martinique évoque quant à lui un taux de survie de 60 % à 3 ans et de 30 % à 5 ans, inférieur de vingt points au niveau national.

Les données fournies dans les différents DOM par les chambres consulaires montrent également que **les radiations d'entreprises sont nombreuses**.

Créations et radiations d'entreprise dans différents départements d'outre-mer

		2004	2005	2006
Entreprises de Guyane	Créations d'entreprises	793	501	665
	Radiations d'entreprises	417	336	345
		2006	2007	2008
Entreprises artisanales de Guadeloupe	Créations d'entreprises	1 219	1 416	1 610
	Radiations	714	675	624
		2005	2006	2007
Entreprises artisanales de La Réunion	Créations	1 843	2 038	2 219
	Radiations	1 083	1 063	1 134

Sources : CCI Guyane, CMA Guadeloupe, CMA Réunion

b) La question cruciale des prix : une solution à double détente : concurrence et surtout transparence

(1) Le niveau et les mécanismes de formation des prix constituent une préoccupation majeure outre-mer

(a) Le niveau et les mécanismes de formation des prix ont été au cœur des conflits sociaux qui ont paralysé les départements d'outre-mer au cours des derniers mois

(i) Les prix, étincelle du conflit social

► **Le prix du carburant, origine du conflit guyanais en décembre 2008**

Au mois de décembre 2008, **la Guyane a été le premier des DOM à être touché par un mouvement social** conduisant à une paralysie du département. L'élément déclencheur de la mobilisation a été **le prix du carburant**.

En effet, deux éléments conjoncturels ont conduit à ce mouvement social.

D'une part, certains importateurs d'automobiles du département avaient lancé une action en justice contre les compagnies pétrolières qui importaient des carburants de Trinité-et-Tobago, ne respectant pas les normes européennes. Ils ont obtenu gain de cause¹ et les importateurs ont été condamnés à approvisionner la Guyane en carburants respectant ces normes.

Cela a donc conduit les compagnies pétrolières à **s'approvisionner en carburants après de la Société anonyme de raffinage des Antilles (SARA)**, entraînant une **hausse de 25,6 centimes pour le litre de super et 20,6 centimes pour le gazole**². Couplé à une hausse de la taxe spéciale de consommation décidée par le conseil régional, ce changement d'approvisionnement devait conduire à une augmentation encore supérieure, de 31 centimes pour le litre de super et de 27 centimes pour le gazole.

Ces augmentations ont certes été mises en œuvre progressivement mais, en novembre 2008, le prix du litre de super et de gazole étaient supérieurs respectivement de 62 et 44 centimes aux prix pratiqués en métropole.

D'autre part, le **système d'administration des prix des carburants** en vigueur dans les DOM entraîne un **décalage dans le temps entre l'évolution du cours du brut et la répercussion de celle-ci sur le prix à la pompe**. Ainsi en novembre 2008, alors que le prix du carburant chutait en métropole, il continuait d'augmenter en Guyane.

¹ Référé du 17 novembre 2006.

² Cf. Inspection générale des finances (IGF), *Rapport sur la fixation des prix des carburants dans les DOM*, mars 2009.

L'administration des prix du carburant

Depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, les prix des biens et services sont « librement déterminés par le jeu de la concurrence ».

Cependant les prix peuvent être réglementés dans certaines zones ou secteurs par décret en Conseil d'État pris après avis du Conseil de la concurrence, « quand la concurrence par les prix est limitée » notamment en raison de « difficultés durables d'approvisionnement ».

Le Conseil de la concurrence a estimé que cette situation s'appliquait au marché des produits pétroliers dans les quatre DOM. En conséquence, en vertu du décret n° 88-1046 du 17 novembre 1988, le prix de certains produits pétroliers y est fixé par autorisation préfectorale.

Le préfet fixe ainsi, dans chaque département et pour chaque catégorie de produit, le prix de vente maximum en gros et au détail. Il détermine l'ensemble des composantes du prix : la marge maximum de gros, la marge maximum de détail, le taux de passage dans les cuves de stockage, le coût de transport et les éventuels frais divers. Le prix maximum de détail incorpore d'autres éléments ne dépendant pas des pétroliers (octroi de mer, taxe spéciale de la consommation, droits de port ou redevances).

D'un département à l'autre, les révisions de prix interviennent selon une périodicité soit mensuelle, soit trimestrielle.

Source : rapport de l'IGF

Bien que le prix des carburants ait été au cœur des conflits sociaux des derniers mois, on observe que **le prix des carburants n'y est pas plus élevé** -à l'exception de la Guyane- **qu'en métropole**.

Ainsi l'Inspection générale des Finances a noté dans son rapport que « sur les cinq dernières années, les prix des carburants aux Antilles et à La Réunion étaient globalement proches de ceux de la métropole, un peu plus élevés pour le supercarburant mais inférieurs pour le gazole. En Guyane, les prix (...) ont été supérieurs à ceux de la métropole ».

Le principal élément explicatif est **la fiscalité sur le carburant**, qui est **beaucoup moins élevée** dans les DOM qu'en métropole, comme l'illustre le tableau suivant.

Part des taxes dans le prix de vente du carburant

(au 1^{er} décembre 2008)

	Guyane	Guadeloupe	Martinique	Réunion	Équivalent Métropole
Supercarburant	47,4 %	40,5 %	40,9 %	50,8 %	72 %
Gazole	37,6 %	28 %	21,8 %	35,8 %	59,7 %

Source : rapport de l'IGF

► **Le prix des produits de première nécessité, au cœur des revendications**

La problématique des prix a été au cœur du conflit qui a paralysé les départements antillais au début de l'année 2009.

Les plateformes de revendications des deux collectifs qui ont été à l'origine de la grève générale, le Collectif contre l'exploitation outrancière, le « *Lyannaj Kont Pwofitasyon* » (LKP) en Guadeloupe, et le « Collectif du 5 février » en Martinique, illustrent ainsi la **place centrale accordée dans leurs revendications à la thématique du coût de la vie et du pouvoir d'achat**.

Outre les revendications en matière de relèvement des bas salaires, la plateforme de revendications du LKP comprend la création d'un « *bureau d'études ouvrières, chargé de calculer l'évolution des prix des produits réellement consommés par les travailleurs* », la baisse « *significative de toutes les taxes et marges sur les produits de première nécessité et sur les transports* » ou encore la baisse des taux de la taxe sur les carburants¹.

Le « Collectif du 5 février » martiniquais a formulé des revendications assez proches, en exigeant notamment :

- la réduction du prix des produits de première nécessité : le collectif a ainsi souhaité la baisse du prix de 100 familles de produits de première nécessité ou la suppression de la TVA sur tous les produits alimentaires ;
- la baisse des prix des services, notamment des frais bancaires, du transport de marchandises ou encore du carburant ;
- la mise en place d'un véritable contrôle de la formation des prix, notamment par le biais d'un renforcement des services de la concurrence.

La thématique du coût de la vie est également très présente dans les revendications des collectifs constitués à La Réunion et en Guyane, en écho au mouvement social antillais.

À La Réunion, le Collectif des organisations syndicales, politiques et associatives de La Réunion (COSPAR) insiste, dans le préambule de sa plateforme de revendications, sur la question des prix, affirmant que « *en matière de prix, on constate que sur la période 1997 à 2007, les prix à La Réunion ont augmenté de 37 %, alors que, dans le même temps, ils n'augmentaient que de 30 % dans l'hexagone* ».

En Guyane se sont constitués deux collectifs :

- le « *Mayouri kont leksplwatasyon* » (MKL) a revendiqué une diminution de 40 % des prix et la création d'un véritable organisme de contrôle des prix et de la qualité des produits ;
- le « *Mayouri Pou Lavi Miyow* » (MPLM) dont le projet comprend notamment une baisse de 40 % du prix des 200 familles de produits de première nécessité et le contrôle des marges des grossistes, des grandes surfaces et des détaillants.

¹ Cf. Plate-forme de revendications du LKP.

► **Une inflation importante dans les DOM, notamment pour les produits alimentaires**

Les données de l'INSEE pour les dernières années montrent que **l'inflation est généralement plus importante dans les DOM qu'en métropole.**

Au cours des vingt dernières années, le rythme de croissance des prix a été supérieur dans les DOM : entre janvier 1990 et décembre 2007, les augmentations cumulées des prix atteignent 47,5 % à La Réunion, 44 % en Martinique, 39,1 % en Guadeloupe contre 38,6 % en métropole. Seule la Guyane connaît un taux d'inflation moindre (37,9 %).

Au cours des quatre dernières années, la tendance est globalement identique : la croissance des prix est généralement plus importante dans les DOM, avec cependant quelques exceptions et des écarts importants entre DOM, qui apparaissent dans le tableau suivant.

Évolution annuelle des prix dans les départements d'outre-mer¹

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Ensemble de la France
2005	3,2 %	1,5 %	2,5 %	2,2 %	1,8 %
2006	2,1 %	2,1 %	2,4 %	2,6 %	1,6 %
2007	1,3 %	3,4 %	2,4 %	1,4 %	1,5 %
2008	2,2 %	3,5 %	2,8 %	2,9 %	2,8 %

Sources : IEDOM, INSEE

En 2008 par exemple, si la croissance des prix s'accélère dans l'ensemble des DOM, c'est également le cas au niveau national : l'inflation est donc inférieure au niveau national en Guadeloupe et très proche de ce niveau en Martinique et à La Réunion.

Derrière ces taux importants pour 2008 se dissimulent des **taux encore plus importants dans le domaine de l'alimentation.** Ainsi la hausse des prix de l'alimentation atteint 6,6 % à La Réunion, 4,7 % en Guyane et 4,1% en Guadeloupe.

¹ Les taux indiqués dans ce tableau sont les taux d'inflation calculés en moyenne annuelle : ils comparent la moyenne des indices de prix mensuels entre deux années.

Cette augmentation des prix de l'alimentation est pondérée par l'évolution d'autres prix, par exemple :

- en Guyane, l'augmentation de l'énergie (+ 9,8 %) ou des services (+ 2,9 %) ;

- à La Réunion, l'augmentation des prix des services (+1,9 %), de l'énergie (+7,2 %) ou des produits manufacturés (+0,8 %).

Ces données illustrent le **poids de l'alimentation dans le calcul de l'indice des prix à la consommation**. Pour la Guyane, la hausse des prix de 3,5 % comprend ainsi trois composantes importantes : l'énergie (pour 0,8 point), les services (pour 1,4 point) et l'alimentation (pour 1 point). Les prix de l'alimentation augmentent de près de deux points de plus que ceux des services tout en pesant donc moins sur l'évolution globale de l'indice des prix.

L'indice des prix à la consommation construit par l'INSEE dans chaque DOM prend en compte le poids supérieur de l'alimentation dans les dépenses des ménages de ces départements par rapport à la métropole (plus de 20 % contre 16,5 %) mais également les différences existant sur ce plan entre les DOM, comme l'illustre le tableau suivant.

Pondération des grands postes de consommation dans l'indice des prix à la consommation

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Ensemble de la France
Alimentation	21,5 %	22,3 %	22,8 %	20,7 %	16,5 %
Tabac	1 %	1,8 %	0,8 %	2 %	1,7 %
Produits manufacturés	28,6 %	21,4 %	27,7 %	28,8 %	31,5 %
Énergie	9,5 %	7,4 %	8,7 %	7,5 %	7,2 %
Services	39,4 %	47,1 %	39,9 %	41,1 %	43 %

Source : INSEE, 2009

Cependant, cette pondération repose sur une moyenne : pour la part -importante- de la **population vivant sous le seuil de pauvreté**, l'alimentation pèse plus dans le budget que le niveau attribué par l'INSEE : ces ménages ont donc été **proportionnellement davantage affectés par la forte augmentation des prix de l'alimentation au cours de l'année 2008**.

(ii) *Les prix, sujet majeur des négociations de sortie de crise et aujourd'hui encore au centre des préoccupations en outre-mer*

Les négociations menées dans les différents DOM afin de sortir de la crise au début de l'année 2009 ont porté notamment sur la question des prix.

Les **accords de sortie de crise** ont ainsi comporté un **volet important sur les prix, et notamment sur le prix des produits de première nécessité** ;

- en Guadeloupe, le protocole d'accord du 4 mars 2009 comporte un engagement de la grande distribution à rapprocher le prix de 100 familles de produits des prix pratiqués en métropole ;

- en Martinique, l'accord signé le 6 mars prévoit une baisse de 20 % du prix de 100 familles de produits, représentant 400 produits au total. Cette baisse se décompose en une diminution de 14 % des prix à la charge de la grande distribution, de 4% des prix par une diminution de l'octroi de mer régional et enfin par un effort demandé aux compagnies de fret maritime ;

- en Guyane, au terme de sept semaines de négociation, un accord a été signé le 29 avril entre l'État et le « *mayouri pou lavi miyow* » (MPLM) sur la baisse de 14 % du prix de cent produits de première nécessité (8 % découlant de la baisse des marges des distributeurs, 4 % de la baisse des marges des grossistes importateurs et 2 % de l'effort consenti par les armateurs et manutentionnaires sur les tarifs du fret maritime) ;

- à La Réunion, un accord a été signé le 31 mars entre le Collectif COSPAR (Collectif des organisations syndicales, partis et associations de La Réunion contre la vie chère) et la grande distribution afin de baisser de 5 à 20 % le prix de 254 produits de consommation courante.

Le contenu de ces accords illustre bien l'importance de la problématique des prix dans la mobilisation du début de l'année 2009. La question des prix **reste d'ailleurs au centre des préoccupations des habitants des DOM**, comme l'a montré un sondage réalisé au mois d'avril 2009 dans les départements antillais.

Ce sondage montre en effet que les prix restent une priorité d'action pour 60 % des Martiniquais et 66 % des Guadeloupéens, juste derrière les questions de l'emploi et des entreprises¹.

Le caractère central des prix dans la mobilisation du début 2009 ainsi que la persistance de ce sujet parmi les préoccupations des habitants des DOM expliquent qu'**un des cinq thèmes des États généraux de l'outre-mer proposés par le Président de la République** s'intitule « *la formation des prix, les circuits de distribution et le pouvoir d'achat* ».

¹ Sondage IPSOS pour « Couleurs outre-mer », avril 2009.

(b) Les différences de prix sont réelles entre les DOM et la métropole, mais également entre les départements d'outre-mer eux-mêmes.

(i) Les écarts de prix des produits de première nécessité ne peuvent que susciter des interrogations

Souhaitant prendre la mesure de la réalité des écarts de prix entre la métropole et les DOM, **la mission sénatoriale a procédé elle-même à un relevé de prix, portant sur une cinquantaine de produits de consommation courante**, dans un établissement d'une grande enseigne d'hypermarchés. La même enseigne a été retenue dans trois des quatre DOM ; n'étant pas encore installée en Guyane, le relevé de prix y a été effectué dans la seule chaîne déjà installée à Cayenne.

Parmi les produits sélectionnés comme répondant aux habitudes de consommation des populations des DOM, l'observation des différences de prix d'un DOM à l'autre ou par rapport à la métropole est riche d'enseignements.

Notons que les prix d'une douzaine de produits seulement ont finalement été retenus car il fallait pouvoir établir des comparaisons fiables et donc sélectionner des produits rigoureusement identiques.

En outre, les relevés n'ont pas été effectués le même jour mais à des dates proches (fin avril-courant mai 2009).

Ce relevé conduit à plusieurs observations générales :

- **l'écart de prix est réel**, et même souvent important, **entre la métropole et les DOM** : sur la douzaine de produits figurant dans ce relevé, chaque prix est supérieur dans les DOM ;

- les écarts de prix entre la métropole et les DOM sont **variables d'un produit à l'autre**. Les écarts varient parfois de quelques centimes d'euros, à un rapport du simple au double, voire au triple ou au quadruple. C'est le cas notamment pour l'eau « Cristalline » : le rapport de prix est du simple au triple voire au quadruple entre la métropole d'une part, La Réunion, la Guadeloupe et la Guyane, d'autre part ;

- des **écarts de prix importants –et surprenants– existent entre les DOM eux-mêmes**. Aucune tendance ne se dégage en la matière, le DOM au prix le plus bas différant d'un produit à l'autre.

Extrait du relevé de prix établi par la mission sénatoriale
(prix en €)

Produit	La Réunion	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Métropole
Lait en poudre Nido ¹ (2,5 kg, origine métropole)	31,80* ²	24,05	26,95	24,85	X ³
Jus d'orange (2 litres, produit importé)	4,18	2,02	2,99	2,60	1,12
Eau de source Cristalline (6 x 1,5 l)	3,85	2,64	X	3,60	1,08
Chocolat Nesquick (1 kg)	4,40	7,08	5,43*	7,50	3,10
Confiture de fraise n° 1 (pot de 1 kg)	1,66*	2,81*	2,39	4,73	1,27
Poulet frais (production locale, prix au kg)	3,70	X	6,10	7,15	3,08
Rouelle de porc fraîche (prix au kg, production locale, emballage sous cellophane)	8,34	10,20	8,20*	9,90	4,70
Patate douce (prix au kg, production locale)	1,50	2,60	2,50	3,50	1,50 (origine Israël)
Tomates (prix au kg, production locale)	3,45	2,50	3,80	4,30	2,80
Eau de javel n° 1 (bidon de 5 litres, origine : métropole)	3,99	2,30*	2,99	3,15	1,05
Liquide vaisselle Mir (750 ml, origine : métropole)	4,20*	3,22	3,15	3,20	1,46
Lessive (Xtra 27 lavages, 2,5 kg)	10,66	12,07	12,37	11,50	6,07

¹ Lait en poudre consommé en grande quantité dans les DOM.

² Les prix marqués d'un astérisque concernent des produits en promotion.

³ Produit absent de la grande surface concernée lors du relevé de prix.

Au vu de ce relevé de prix, il apparaît que **l'écart de prix entre la métropole et les DOM concerne aussi bien les produits importés que les productions locales.**

Le prix du « *Nesquick* », produit importé, est très supérieur dans les DOM : de 42 % à La Réunion, de 75 % en Martinique (alors que le produit y était en promotion), de 128 % en Guadeloupe et de 142 % en Guyane. De même pour le prix du jus d'orange importé : il atteint le double du prix relevé en métropole en Guadeloupe, près du triple en Guyane et en Martinique, et près du quadruple à La Réunion.

S'agissant des productions locales, l'écart de prix est également important. C'est le cas pour la viande : le prix du kilogramme de rouelle de porc fraîche atteint ainsi près du double du prix métropolitain dans les quatre DOM. Le constat est identique en matière de fruits et légumes : le prix de la patate douce produite localement est très supérieur (sauf à La Réunion) dans les DOM au prix relevé en métropole, alors qu'il s'agissait d'un produit importé d'Israël.

Le niveau élevé des prix des productions locales est révélateur des contraintes pesant sur les producteurs locaux : les prix de revient sont plus importants dans les DOM et des économies d'échelle ne peuvent y être réalisées comme en métropole.

L'écart de prix concerne aussi bien les produits alimentaires que les produits d'entretien. Si les exemples cités précédemment visent des produits alimentaires, les mêmes observations peuvent être faites à propos des prix des produits d'entretien.

Le prix de la lessive choisie pour le relevé varie ainsi du simple au double entre la métropole et les DOM, avec un prix de 6 € en métropole contre au moins 10,60 € dans les DOM. De même pour l'eau de Javel : le prix varie du simple au double entre la métropole et la Guadeloupe, du simple au triple entre la métropole et la Martinique et la Guyane, et du simple au quadruple entre la métropole et La Réunion.

(ii) Les autres prix sur la sellette

Les revendications des collectifs constitués dans les DOM n'ont pas porté uniquement, comme on l'a souligné précédemment, sur les produits de première nécessité.

Différents secteurs économiques ont ainsi été récemment stigmatisés à la faveur de la crise.

- Tout d'abord le **secteur bancaire**. Certaines pratiques des banques dans les DOM ont été dénoncées notamment par certains sénateurs ultramarins¹, reprenant des enquêtes réalisées par les associations de consommateurs. Ces enquêtes ont en effet montré que, sur certaines opérations

¹ Cf. Question d'actualité au gouvernement n° 0244G de Mme Anne-Marie Payet.

courantes, la différence de facturation entre les tarifs des banques métropolitaines et ceux des banques réunionnaises pouvait atteindre 265 %.

On peut d'ailleurs relever que **les protocoles d'accord ont également comporté des engagements des banques dans ce domaine.** À La Réunion, le protocole signé le 1^{er} avril 2009 entre le COSPAR et les banques a mis fin à un certain nombre de pratiques : les banques se sont ainsi engagées à diminuer de 15 % le prix de trois services bancaires courants, puis elles ont mis en œuvre entre 3 et 6 baisses de tarifs voire la gratuité dans un certain nombre de cas. Ainsi le retrait d'espèce aux guichets « physiques » était jusqu'alors facturé par une banque 5,10 €, tandis qu'une autre facturait l'anomalie sur un bordereau de chèque 10,67 €...

• Par ailleurs, **le niveau du prix des billets d'avion** reliant les DOM et la métropole est également un sujet récurrent dans les DOM.

Votre rapporteur a interrogé la compagnie Air France-KLM, acteur principal du transport aérien sur ces destinations, afin de déterminer si les prix pratiqués par la compagnie sur ces liaisons étaient particulièrement élevés, notamment par rapport aux liaisons situées à une distance équivalente.

Les prix fournis par la compagnie figurent dans le tableau suivant.

Tarifs les plus bas pratiqués par Air France-KLM
(hors promotion, taxes Air France incluses, hors taxes d'aéroport)

	Antilles		Guyane		La Réunion	
	Basse saison	Haute saison	Basse saison	Haute saison	Basse saison	Haute saison
Prix pratiqués pour un aller-retour	649	877	651	859	798	1028
	Atlanta ¹		Saint-Domingue ²		Bangkok ³	
	Basse saison	Haute saison	Basse saison	Haute saison	Basse saison	Haute saison
Prix pratiqués pour un aller-retour	638	1112	730	860	828	1036

Source : Air France-KLM

¹ Atlanta est situé à une distance de Paris comparable à celle des Antilles.

² Saint-Domingue est situé à la même distance de Paris que Cayenne.

³ Bangkok est situé à la même distance de Paris que La Réunion.

Ce tableau indique le niveau des prix pratiqués par Air France-KLM sur les liaisons aériennes en direction des DOM (DOM) et révèle que les prix pratiqués pour la desserte des DOM sont d'un niveau tout à fait comparable à ceux pratiqués par la même compagnie sur des destinations situées à une distance équivalente.

Cependant les prix pratiqués par Air France semblent **supérieurs à ceux pratiqués par les compagnies concurrentes**. Selon les données communiquées à la mission par Air Austral, le tarif le plus bas pratiqué par cette compagnie (hors promotion, hors taxe d'aéroport) à destination de La Réunion atteint 540 € en basse saison (soit 32 % de moins que le tarif pratiqué par Air France) et 860 € en haute saison (soit 16 % de moins).

● Plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission d'information ont enfin évoqué les écarts de prix existant **en matière de fret maritime** pour le transport des conteneurs entre l'Europe et les DOM, mais aussi l'écart d'un DOM à l'autre.

Par exemple, les responsables du Port autonome de la Guadeloupe (PAG) ont souligné que le prix d'un conteneur de 20 équivalents vingt pieds (EVP) entre la métropole et La Réunion atteignait 1 300 €, contre 2 000 € pour le même conteneur à destination des Antilles, pourtant moins éloignées de l'hexagone.

(2) Le renforcement de la concurrence connaît les limites de la spécificité des marchés ultramarins

(a) La concurrence doit aujourd'hui être renforcée dans un certain nombre de secteurs économiques

(i) *Des secteurs clés de l'activité économique des départements d'outre-mer sont dominés par une entreprise.*

Plusieurs secteurs essentiels de l'activité économique des DOM sont aujourd'hui dominés par une seule entreprise. C'est essentiellement le cas des trois secteurs suivants :

- le fret maritime ;
- le transport aérien entre la métropole et les DOM ;
- le secteur pétrolier.

► ***La position dominante de CMA CGM en matière de fret maritime***

Le secteur du fret maritime connaît une **situation très différente dans les quatre DOM**.

Si la situation est concurrentielle à La Réunion, avec la présence de cinq armements¹, elle ne l'est pas en Guyane dont le marché est étroit et marqué par d'importantes difficultés logistiques ; deux armements² s'y partagent seuls le marché.

Aux **Antilles**, six armements³ donnent l'apparence d'une situation concurrentielle, mais **la position de l'entreprise CMA CGM est largement dominante**, comme l'ont indiqué la quasi-totalité des acteurs économiques rencontrés par la mission sénatoriale ainsi que les représentants de l'Autorité de la concurrence.

Les données suivantes confirment la position dominante de CMA CGM sur les marchés antillais et guyanais.

**Estimation des parts de marché des compagnies de fret
dans les départements d'outre-mer**

	Antilles	Guyane	La Réunion
CMA CGM	45 %	70 %	25 %
Marfret	20 %	30 %	0 %

Source : Armateurs de France

► **La position dominante d'Air France-KLM dans le secteur du transport aérien**

Si Air France n'est également pas en situation monopolistique sur les destinations vers les DOM, l'entreprise **domine le marché, notamment en Guyane et dans les Antilles.**

**Part de marché d'Air France-KLM
sur les destinations des départements d'outre-mer**

	Antilles	Guyane		Réunion
Part de marché d'Air France- KLM	48 %	Avant le 15 décembre 2008 (arrivée d'Air Caraïbes sur le marché)	Après le 15 décembre 2008	36 %
		96 %	70 %	

Source : Air France-KLM

¹ CMA CGM, Delmas (Groupe CMA CGM), Maersk Line, DAL, MSC

² CMA CGM et Marfret

³ Outre CMA CGM, sont présents sur ces destinations Marfret, Mersk Sealand, Holland Maas, Horn et Geest.

Air France-KLM avait une position monopolistique sur le marché guyanais jusqu'au 15 décembre dernier, avant l'arrivée d'Air Caraïbes sur cette destination. Dans les Antilles, la position d'Air France-KLM, concurrencée par Air Caraïbes et Corsair reste dominante. Enfin à La Réunion, la situation est davantage concurrentielle avec Air Austral et Corsair.

Interrogée par la mission d'information lors de son audition, Mme Anne Bolliet, inspectrice générale des finances a souligné qu'Air France avait par le passé empêché l'installation de toute entreprise en pratiquant une politique agressive en matière de prix sur ces destinations. Elle a estimé que les prix pratiqués par les compagnies comme Air Caraïbes ou Air Austral n'étaient que légèrement inférieurs à ceux pratiqués par Air France sur les mêmes destinations, du fait des pressions de cette compagnie.

► ***Le manque de concurrence dans le secteur des carburants a été souligné par le rapport de l'Inspection générale des finances***

Le rapport de l'Inspection générale des Finances analyse le fonctionnement du marché du carburant dans les DOM et montre que **l'ensemble de la chaîne de production et de commercialisation y est caractérisé par un défaut de concurrence :**

- la mutualisation de l'**approvisionnement** entre les importateurs, nécessaire afin de ne pas multiplier les coûts fixes liés à l'étroitesse et aux caractéristiques du marché, correspond en fait à une **situation de monopole au profit d'un opérateur unique ;**

- en matière de **stockage**, la situation se caractérise par un **monopole de fait**, au profit de la Société Anonyme de la Raffinerie des Antilles (SARA) dans les départements français d'Amérique (DFA) et de la Société Réunionnaise des Produits pétroliers (SRPP) à La Réunion ;

- en matière de **distribution** enfin, si plusieurs distributeurs et un réseau dense de stations services existent, l'Inspection générale des Finances n'a pu que souligner la **faiblesse de la concurrence, voire la fermeture du marché.**

Le rapport de l'Autorité de la concurrence sur le prix des carburants dans les DOM, rendu public le 29 juin 2009¹, confirme le manque de concurrence en soulignant que l'approvisionnement de ces territoires se fait au travers de mécanismes de monopole : monopole de l'achat, du fret, du raffinage et du stockage aux Antilles et en Guyane, monopole du fret et du stockage à La Réunion. L'Autorité de la concurrence estime que le système d'administration des prix a créé des situations de rentes.

¹ Avis n° 09-A-21 du 24 juin 2009 relatif à la situation de la concurrence sur les marchés des carburants dans les DOM.

► **La structure fortement oligopolistique de la grande distribution aux Antilles**

Les acteurs de la grande distribution ont été stigmatisés au cours du conflit social du début de l'année 2009 aux Antilles, certains collectifs voyant dans le défaut de concurrence dans ce secteur un facteur d'augmentation des prix..

Le secteur a une **structure fortement oligopolistique aux Antilles** : le tableau suivant illustre ainsi la concentration à la Martinique des enseignes entre les mains de quelques groupes et de quelques familles.

Situation de la grande distribution en Martinique

Enseignes exploitées			Groupe	Actionnariat
Hypermarchés	Supermarchés	Maxidiscompte		
Cora	Match	Ecomax	Cora	Famille Louis Delhaize
		Leader Price	Fabre	Famille Patrick Fabre
Carrefour (Fort-de-France et Rivière-Salée)			GBH	Famille Bernard Hayot
Géant (Schoelcher et Robert)	Casino		Ho-Hio-Hen	Famille Ho-Hio-Hen
Carrefour (Lamentin)		Ed	Lancry	Famille Lancry
Hyper U (Lamentin et Fort-de-France)			Parfait	Famille Parfait
	Champion Huit à huit		SAFO	Famille Gérard Huyghes-Despointes
	Madimarché		Huyghes-Despointes	Famille Thierry Huyghes-Despointes

Source : IEDOM, 2007

Plus globalement, aux Antilles, la filière de la grande distribution est contrôlée par deux centrales d'achat, constituant les principaux importateurs : il s'agit de la Sogedial (Gérard Huygues Despointes) et la Sodicar (Groupe Bernard Hayot). Ces groupes sont respectivement second (20,17 % du

marché) et troisième (13,3 %) en Guadeloupe, septième (10,8 %) et troisième (13,3 %) en Martinique)¹.

Cette concentration permet de peser sur les concurrents venant de la métropole tout en influant sur le niveau des prix par leurs réseaux d'approvisionnement.

La situation de la concurrence dans le secteur a conduit le secrétaire d'État à l'outre-mer à saisir le 18 février 2009 l'Autorité de la concurrence sur « *la situation de l'importation et de la distribution des produits de grande consommation dans les DOM* ». Le rapport commandé à celle-ci, dont la publication est attendue à la fin du mois de juillet prochain, devrait apporter des éclaircissements sur les pratiques concurrentielles dans ce secteur.

(ii) Les lacunes de l'action des services de l'État en matière de concurrence

Le manque de concurrence et la position dominante de certains acteurs économiques a pu conduire à **certain abus** et la mission d'information s'est interrogée sur l'action menée ces dernières années par les services de l'État compétents dans ce domaine.

Concernant **le carburant**, le rapport de l'IGF a déjà souligné des situations face auxquelles les services de l'État, notamment les services de la Direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), n'ont pas eu la vigilance nécessaire.

L'IGF souligne ainsi que certains frais accessoires entrant dans la fixation des prix du carburant sont clairement surévalués en matière d'approvisionnement en pétrole brut ou en produits raffinés. Elle souligne que « *l'approvisionnement en produits est de fait réparti entre actionnaires ou entre importateurs/distributeurs (...) pouvant aller jusqu'à une forme de fermeture de marché, empêchant de nouveaux entrants de prendre des parts de marché* ». Cette situation pose problème au regard des règles de la concurrence et notamment de l'interdiction des ententes, définies par l'article L 420-1 du code du commerce.

On peut également s'interroger sur la situation du **transport aérien**. L'arrivée d'Air Caraïbes sur le marché guyanais a conduit à une baisse de 15 à 25 % des tarifs sur cette destination, selon l'antenne guyanaise de l'IEDOM.

S'agissant de la **grande distribution**, l'article 1^{er} de la LODEOM a affirmé la possibilité pour le Gouvernement de réglementer par décret en Conseil d'État, après consultation de l'Autorité de la concurrence, le prix de vente de « *produits ou de familles de produits de première nécessité qu'il détermine* » pour chaque collectivité en fonction de ses particularités.

¹ Cf. IFRAP, « *DOM – Comment sortir de la suradministration et de l'assistanat* », juin 2009

La mission estime qu'en cas de constatation par les services de l'État de dérapages dans le secteur de la grande distribution, le Gouvernement ne doit pas hésiter à recourir à la réglementation des prix.

Dans l'ensemble de ces secteurs économiques clé, la mission estime donc nécessaire que les services de l'État compétents en matière de concurrence se mobilisent afin d'assurer un contrôle effectif des pratiques concurrentielles.

Proposition n° 22 : Assurer un contrôle strict des services de la concurrence dans certains secteurs économiques afin de dynamiser la concurrence.

(b) Le renforcement de la concurrence connaît cependant des limites objectives dans les DOM

(i) Le renforcement de la concurrence doit parfois être concilié avec d'autres impératifs : l'exemple du prix du carburant.

Le renforcement de la concurrence se heurte parfois à d'autres impératifs incontournables.

Les conclusions du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur le processus de formation des prix du carburant dans les DOM montrent qu'il est nécessaire de trouver un équilibre entre le renforcement de la concurrence et la volonté de faire baisser les prix du carburant et certains autres impératifs, notamment sociaux.

Deux questions soulevées par l'IGF ont en effet **suscité la polémique** dans les DOM :

- **la libéralisation de la distribution du carburant** : le niveau de marge de détail est en effet aujourd'hui particulièrement important à ce stade, et il s'explique notamment par un niveau de charges sociales élevé.

Dans les DOM, la distribution au consommateur est assurée par un réseau très dense de stations services, pour des volumes de carburants distribués pourtant très inférieurs à ceux de métropole. Le « modèle de distribution ultramarin » évoqué par le rapport de l'IGF est donc plus coûteux pour le consommateur que le mode de distribution en vigueur en métropole, largement assuré par des automates. Les stations services sont très peu automatisées dans les DOM et privilégient le service au client, employant beaucoup plus de personnel qu'en métropole.

Poids de l'emploi salarié dans les stations services des DOM

	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe
Nombre de stations services au 1 ^{er} janvier 2009	29	148	96	115
Nombre moyen de salariés par station	7,5	9	10,2	8,7
Nombre de salariés pompistes	240	1 330	1 000	1 000
Poids de la masse salariale par litre de carburant	5,3 centimes	5,3 centimes	4,4 centimes	8 centimes

Source : Mission de l'IGF

La libéralisation de la distribution du carburant conduirait, comme cela a été le cas au cours de la dernière décennie en métropole, au développement du libre-service et à l'automatisation du carburant. Le gain en termes de baisse de prix pour le consommateur pourrait atteindre jusque 8 centimes par litre (pour la Guadeloupe).

Mais **l'impact social d'une telle mesure serait dramatique**, avec la remise en cause de 80 % des emplois actuels de pompistes, soit environ 2 900 personnes pour les quatre DOM.

- l'IGF a également envisagé le **scénario d'une fermeture à moyen terme de la Société Anonyme de la raffinerie des Antilles (SARA)**, après avoir constaté que le coût du raffinage par cette entreprise était plus élevé que celui d'une raffinerie standard européenne¹, notamment en raison de la taille de la raffinerie qui, avec une capacité de 800 000 tonnes, est la plus petite des raffineries françaises : elle est cinq fois plus petite que la plus petite des raffineries métropolitaines. Par ailleurs, ne pouvant techniquement raffiner des pétroles trop lourds, elle ne peut importer des pétroles issus de l'espace géographique proche (notamment du Venezuela ou des Caraïbes) et doit donc s'approvisionner en Mer du Nord.

Le scénario d'un approvisionnement en produits raffinés depuis l'Europe du Nord imaginé par l'IGF, alternatif à la situation actuelle de raffinage par la SARA, pourrait permettre un gain pour le consommateur final de l'ordre de 15 à 17 centimes d'euros pour le litre de supercarburant et de 7 à 9 centimes pour le gazole.

Cependant, là aussi, **l'impact social serait désastreux** avec la remise en cause de 190 emplois directs, notamment les emplois qualifiés d'ingénieurs, occupés essentiellement par des Martiniquais.

¹ 19 centimes de plus pour le litre de supercarburant, 11 centimes pour le litre de gazole.

L'exemple du carburant montre que **faire jouer pleinement la concurrence n'est pas toujours la solution univoque dans le cas des DOM**. Les deux pistes de solution tracées dans son rapport par l'IGF auraient un effet en matière de prix, mais elles restent inenvisageables du fait de leur impact social, par surcroît dans le contexte de crise actuel.

(ii) Un obstacle à une large concurrence résultant de la spécificité des départements d'outre-mer : l'étroitesse des départements d'outre-mer

La mise en œuvre d'une large concurrence dans les DOM se heurte à une réalité objective : **l'étroitesse des marchés**.

● Le cas du fret maritime

Les tarifs pratiqués par les compagnies de fret maritime vers les DOM, jugés bien supérieurs à ceux pratiqués vers l'Asie s'expliquent notamment par le déséquilibre des **flux entre la métropole et les DOM**. De nombreux navires repartent en effet à vide des DOM, comme l'illustre le tableau suivant.

Bilan des flux entre la métropole et les départements d'outre-mer
(en équivalents vingt pieds par an – EVP/an)

	Importations	Exportations
Guadeloupe	55 000	9 400
Martinique	62 000	18 700
Guyane	21 400	1 600
La Réunion ¹	108 600	17 200

Source : *Armateurs de France*

D'autre part, le renforcement de la concurrence n'aurait que peu d'impact en Guyane, qui reste un marché étroit et marqué par d'importantes difficultés logistiques (chenal à faible profondeur, marées) nécessitant l'utilisation de navires spéciaux. Il est donc peu probable que des compagnies de fret maritime soient tentées par « l'aventure guyanaise ».

¹ Pour La Réunion, l'unité de mesure n'est pas l'EVP mais le TEUS.

• Un autre exemple est celui du **carburant**. **L'éloignement, l'absence de ressources pétrolières propres et l'étroitesse des marchés de consommation** (ce dernier élément étant illustré par le tableau qui suit) pèsent sur le fonctionnement du marché des carburants.

Consommation des carburants dans les départements d'outre mer et en métropole
(2008, en milliers de m3)

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion	Ensemble des DOM	Métropole
Supercarburant	141	135,5	31,5	151,5	459,5	15 332,5
Gazole routier	154,5	178,5	67,5	326,5	727	39 004
Carburants routiers	295,5	314	99	478	1 186,5	54 336,5

Source : Rapport de l'IGF

Globalement, la consommation annuelle en carburant des quatre DOM représente un peu moins de huit jours de consommation de la métropole.

(iii) *Des solutions complémentaires pour faire baisser les prix.*

► **Des solutions de long terme : la valorisation des productions locales et l'intégration des DOM dans leur environnement régional**

Sur le long terme, deux pistes d'évolution pourraient assurer une réelle baisse des prix dans les DOM :

- la valorisation des productions locales ;
- le renforcement des échanges avec les pays voisins.

Tout d'abord, **la valorisation des productions locales apparaît comme une nécessité**, cependant plusieurs handicaps pèsent aujourd'hui sur ce développement, notamment le niveau des prix des produits locaux et le fait que les productions locales restent largement déficitaires dans un certain nombre de secteurs.

S'agissant du prix, le relevé effectué par la mission montre bien, pour les productions locales de viande notamment, que les prix sont jusqu'à plus de deux fois supérieurs dans les DOM qu'en métropole. Cette situation est liée au coût des intrants, à l'étroitesse des marchés, et au fait que les producteurs locaux ne peuvent en conséquence bénéficier des économies d'échelle dont profitent leurs homologues métropolitains.

S'agissant de la production locale, les chiffres montrent bien que les DOM restent largement dépendants des importations. Ainsi s'agissant de La

Réunion, la production locale est très minoritaire en matière de biens intermédiaires (30%) ou de biens d'équipement (24%).

Il revient donc aux acteurs locaux de lancer des initiatives afin de valoriser les productions locales, à l'exemple de l'accord conclu en juin 2008 à la Martinique entre l'État et la grande distribution. Les acteurs de la grande distribution se sont engagés à accompagner la mise en place de filières dans le secteur agroalimentaire, à « *valoriser la distribution et la promotion des productions et des produits locaux dans le cadre du développement de filières organisées* ». L'État s'est engagé en contrepartie à étudier les moyens de réduire les délais de paiement des marchandises aux fournisseurs et à favoriser les dispositifs permettant d'alléger le coût du fret.

On peut également imaginer un engagement des collectivités territoriales, et notamment des communes, à se fournir auprès des producteurs locaux, notamment pour l'approvisionnement des cantines scolaires.

<p><u>Proposition n° 23</u> : inciter les acteurs locaux à promouvoir les productions locales.</p>

D'autre part, il est aujourd'hui nécessaire de **renforcer l'intégration des DOM dans leur environnement régional.**

Le lien historique existant entre la métropole et les DOM apparaît aujourd'hui de ce point de vue comme pesant. **Les échanges entre les DOM et leurs voisins restent aujourd'hui très limités, tout comme les échanges entre les DOM eux-mêmes**, comme cela sera évoqué dans la suite du présent rapport, alors que le fait de s'approvisionner dans l'environnement régional proche pourrait faire baisser les prix.

Il revient donc aux intervenants locaux de se mobiliser afin de renforcer l'approvisionnement des DOM dans leur environnement géographique. C'est d'ailleurs dans cette optique que certains acteurs guyanais ont plaidé au cours des dernières semaines pour la mise en place d'un commissariat d'échanges transfrontaliers, chargé de favoriser les échanges avec les pays voisins.

<p><u>Proposition n° 24</u> : Renforcer l'approvisionnement des DOM dans leur environnement géographique.</p>
--

► ***Des solutions de court et moyen terme dans un certain nombre de domaines***

En matière de carburants, le rapport de l'Inspection générale des Finances dessine un certain nombre de pistes de solutions, susceptibles de faire baisser les prix, **dans le cadre d'un système de prix administrés**. On peut relever notamment :

- la réduction de certains coûts de transport, qui sont aujourd'hui surévalués ;
- la mutualisation des coûts de transport entre la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique ;
- une meilleure répartition des surcoûts de la SARA aujourd'hui supportés uniquement par les carburants routiers et qui pourraient être mutualisés avec le fioul lourd ou le carburéacteur ;
- une meilleure réactivité du système des prix en réduisant le décalage temporel entre le prix du carburant outre-mer et les cours mondiaux : les révisions de prix interviennent en effet tous les mois ou tous les trois mois et ce décalage a suscité, comme on l'a vu précédemment, de légitimes réactions, notamment en Guyane.

L'avis de l'Autorité de la concurrence sur le prix des carburants dans les DOM comprend également des propositions visant à mieux encadrer les monopoles et à garantir un approvisionnement au meilleur prix, notamment :

- la régulation du prix d'approvisionnement en produits raffinés et bruts en prenant pour référence des prix de marché ;
- le maintien du système de mutualisation du fret ;
- en matière de stockage, la filialisation ou la séparation fonctionnelle et comptable de ces activités ;
- une révision du plafonnement des prix de détail en laissant au préfet la possibilité de les contrôler en cas de fonctionnement anormal du marché.

Une piste évoquée par le rapport de l'IGF paraît également très intéressante à votre rapporteur : il s'agit de **l'approvisionnement de la Guyane en matière de carburant**.

Comme il a été évoqué *supra*, en Guyane, comme dans les autres DOM, s'appliquent les directives et règlements européens, dont les normes prévues par la directive carburants 98/70 CE, qui fixe notamment le taux de teneur en soufre des carburants routiers. Or actuellement, les États proches de la Guyane appliquent des normes beaucoup moins strictes et les raffineries de ces zones (comme celles de l'Océan Indien d'ailleurs) ne produisent pas de carburants aux normes européennes.

Il paraît essentiel aujourd'hui **que la Guyane puisse s'approvisionner dans son environnement immédiat**. Des pays de son environnement sont en effet producteurs de pétrole (Venezuela, Trinité-et-Tobago) et il paraît aberrant que ce département ait à s'approvisionner en pétrole en provenance de l'Europe du Nord.

Il est donc nécessaire que le Gouvernement français demande une dérogation au niveau européen, afin que les règles environnementales dans ce domaine ne s'appliquent pas à la Guyane.

Cela permettrait de faire baisser sensiblement le prix du carburant, tout en sachant que la mise aux normes européennes dans cette zone sera atteinte dans un proche avenir : certaines raffineries de Trinité et Tobago pourraient produire des carburants avec une teneur en soufre respectant les normes européennes à la fin de l'année 2010 pour l'essence et un an plus tard pour le diesel. L'IGF note que des raffineries vénézuéliennes pourraient s'aligner sur les normes européennes d'ici une dizaine d'années. La dérogation serait donc simplement provisoire.

<p><u>Proposition n° 25</u> : Obtenir pour la Guyane une dérogation aux normes européennes afin qu'elle puisse s'approvisionner en pétrole chez ses voisins.</p>

(3) La priorité : assurer une véritable transparence des mécanismes de formation des prix outre-mer

Au-delà de la question de la concentration des acteurs économiques et des insuffisances de la concurrence, la mobilisation dans les DOM au cours des derniers mois a stigmatisé le manque de transparence des mécanismes de formation des prix.

L'IGF le souligne elle-même dans son rapport sur le prix des carburants en jugeant que « *l'attente principale (...) quel que soit le DOM, porte sur la transparence la plus complète possible du mécanisme de formation des prix.* »

La transparence paraît en effet le meilleur gage, parallèlement au renforcement de la concurrence, pour que les niveaux de prix restent en rapport avec les contraintes qui s'imposent aux DOM et soient mieux perçus par nos concitoyens des DOM.

(a) La mise en place d'outils statistiques permettant une réelle surveillance du niveau et de la formation des prix

(i) *Des outils permettant le suivi du niveau des prix*

Depuis le milieu des années 70, l'INSEE dispose d'un **indice temporel des prix** dans chaque DOM.

Cet outil permet de suivre l'évolution, mois par mois, du niveau des prix. À La Réunion par exemple, les prix de près de 800 produits sont suivis au travers de 6 000 relevés mensuels dans toutes les formes de distribution.

Les données factuelles de l'évolution des prix résultant de cet outil statistiques laissent apparaître une baisse ou une stagnation des prix dans les quatre DOM à la fin de l'année 2008 et au début de l'année 2009.

**Indice temporel des prix dans les départements d'outre-mer
au cours des mois précédant la crise du début 2009**

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Novembre 2008	+ 0,6 %	- 0,1 %	+ 0,5 %	0,1 %
Décembre 2008	- 0,9 %	- 1,1 %	- 0,7 %	+ 0,3 %
Janvier 2009	- 0,2 % ¹	+ 0,1 % ¹	- 1,1 %	+ 0,2 %

Source : INSEE

Or le ressenti de la population a été tout autre, le niveau des prix ayant été l'étincelle du déclenchement du long conflit social aux Antilles.

La mission s'interroge donc, comme cela a été évoqué précédemment, sur la **pertinence de l'indice au regard des spécificités de la structure de la consommation dans les DOM.**

Si l'indice de prix à la consommation dans les DOM tient compte du poids plus important de l'alimentation dans les dépenses des ménages qu'en métropole, il le fait à partir d'une moyenne. Pour la partie importante de la population des DOM vivant dans une situation précaire, ce poids est donc sous-évalué, ce qui explique le décalage entre les données publiées par l'INSEE et le ressenti par la population.

D'autre part, il est **indispensable que des études soient régulièrement conduites par l'INSEE, comparant le niveau des prix entre la métropole et les DOM**, afin d'assurer une véritable transparence sur le différentiel de coût de la vie. Ces études doivent, bien entendu, être **adaptées aux spécificités de la structure de la consommation dans les DOM.**

¹ Du fait de la paralysie de l'île il s'agit de l'indice pour le premier trimestre 2009.

Les dernières études de ce type menées par l'INSEE sont aujourd'hui largement obsolètes, puisque, en dépit de la sensibilité du sujet, elles datent de 1985 et 1992.

Une nouvelle étude de ce type a été lancée, à la demande du secrétariat d'État à l'outre-mer, et ses résultats devraient être connus au cours de l'année 2010.

À l'avenir ces études devront donc être menées selon une périodicité régulière.

(ii) La nécessaire mise en place d'outils de surveillance de la formation des prix

La mission d'information a pu percevoir au cours de ses travaux, tant à Paris que lors de ses déplacements dans les DOM, la **difficulté à obtenir les différents éléments nécessaires à la compréhension des mécanismes de formation des prix.**

Il est en effet particulièrement difficile d'obtenir des données précises sur la part imputable à chaque étape de la formation du prix (fret maritime, intermédiaires, marges...). L'IGF a elle-même noté dans son rapport sur le prix des carburants que les services de l'État ne disposaient pas toujours des informations sur les différentes composantes du coût des carburants et notamment « *n'avaient pas d'éléments sur le coût réel du fret entre la Martinique et la Guadeloupe ou à destination des îles de ce département* ».

En réponse à un courrier de votre rapporteur, la DDCCRF de La Réunion a elle-même indiqué ne disposer « *que de données partielles sur la formation des prix des produits* ».

► ***Le cas du fret maritime***

La mission sénatoriale a notamment pu constater la **difficulté à appréhender le coût du fret maritime** : des chiffres contradictoires lui ont été fournis par ses différents interlocuteurs.

Ainsi les Armateurs de France, organisation professionnelle des entreprises de transport maritime, ont affirmé que le fret avait un poids de 3 à 4 % dans le prix des produits. Les données suivantes ont été communiquées à la mission sénatoriale.

Poids du fret dans le prix de plusieurs produits de première nécessité

Produit	Département	Poids du fret dans le prix du produit (en centimes d'euro)
Lait (par litre)	La Réunion	10
	Guyane	10
	Départements antillais	9
Huile (par litre)	La Réunion	12
	Guyane	12
	Départements antillais	11
Pommes de terre (par kg)	La Réunion	12
	Guyane	22
	Départements antillais	18
Volaille (par kg)	La Réunion	25
	Guyane	25
	Départements antillais	22

Source : Armateurs de France

Ces données ont été contredites par plusieurs interlocuteurs et personnalités entendues par la mission sénatoriale. Fréquemment, l'estimation du poids du fret évoquée s'est située entre 10 et 15 % du prix des produits.

La direction départementale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DDCCRF) de la Réunion a elle-même évoqué une fourchette de 5 à 15 % du poids du fret maritime dans le prix global. Elle a donné en exemple les quatre produits suivants, qui ne reflètent pas une telle fourchette.

Le poids du fret semble cependant sensiblement supérieur aux taux communiqués par les Armateurs de France.

Poids du fret dans le prix de différents produits à la Réunion

	Nesquick (1 kg)	Spaghetti Panzani (1 kg)	Gel douche Tahiti Vanille (250 mL)	Savonette Palmolive (4 x 100 g)
Impact du fret maritime (en centimes d'euros)	41	12	63	47
Poids du fret maritime dans le prix du produit	6,3 %	4,3 %	5,4 %	4,3 %

Source : DDCCRF Réunion

► *Le poids d'autres éléments intervenant dans la formation des prix doit être également évalué*

Outre le fret maritime, des outils de mesure et de suivi des mécanismes de formation des prix sont nécessaires afin **d'évaluer le poids d'autres éléments intervenant dans la formation des prix** :

- **le coût de l'embarquement et du débarquement** : il semble en effet que le coût de ces opérations soit largement supérieur dans les DOM par rapport à la métropole. Le prix de l'embarquement par conteneur atteindrait ainsi, selon le directeur départemental de la concurrence de la Martinique, un montant de 400 € à Fort-de-France contre 120 € pour le port de Marseille.

Cette situation serait due aux rémunérations très élevées des dockers et des conducteurs de cavaliers du port de Fort-de-France, qui disposent d'un pouvoir de blocage de l'île : d'après les informations délivrées par le directeur de la concurrence, le salaire moyen annuel d'un docker s'élève à 85 000 € et celui d'un « conducteur de cavalier » à 123 000 €.

L'écart du coût de la manutention portuaire entre les ports métropolitains et les ports antillais a été confirmé par les armateurs : ils estiment que cet écart, dû notamment à une masse salariale trop importante, atteint un rapport de 1 à 1,5.

- **le poids des intermédiaires**, plus nombreux dans les DOM qu'en métropole ;

- **le poids des marges**, notamment dans la grande distribution.

Ainsi, afin d'atteindre un niveau satisfaisant de transparence et de pouvoir stigmatiser et combattre certaines pratiques contestables et injustifiées, il est nécessaire de disposer des outils statistiques permettant une réelle surveillance du niveau et de la formation des prix.

Proposition n° 26 : Mettre en place les outils statistiques permettant une réelle surveillance du niveau et de la formation des prix dans les DOM.

(iii) La nécessaire évaluation de l'impact de l'octroi de mer sur les prix

L'octroi de mer majore le prix des produits importés ainsi que, depuis sa réforme en 2004, celui d'un certain nombre de produits locaux. Si nombre d'interlocuteurs de la mission d'information sénatoriale ont estimé son poids sur le prix des produits de première nécessité négligeable, certaines données laissent à penser qu'il n'est pas aussi marginal.

Cela résulte des données fournies par La DDCCRF de la Réunion retranscrites dans le tableau suivant.

Poids de l'octroi de mer dans le prix de différents produits à La Réunion

	Nesquick (1 kg)	Spaghetti Panzani (1 kg)	Gel douche Tahiti Vanille (250 mL)	Savonette Palmolive (4 x 100 g)
Impact de l'octroi de mer (en centimes d'euros)	59	5	91	47
Poids de l'octroi de mer dans le prix du produit	9 %	1,8 %	7,8 %	4,3 %

Source : DDCCRF Réunion

Au lendemain des mouvements sociaux du début de l'année 2009, les conseils régionaux des différents DOM se sont engagés à baisser le taux d'octroi de mer sur certains produits de nécessité, preuve de son impact.

L'assiette de l'octroi de mer

En vertu de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004, l'octroi de mer s'applique aux importations de marchandises ainsi qu'aux livraisons de bien faites par des personnes exerçant des activités de production (opérations de fabrication, de transformation, de rénovation, agricoles et extractives...).

Outre les exportations, sont notamment exonérées d'octroi de mer les importations de productions locales dans le cadre du marché antillo-guyanais. Les conseils régionaux ont également la faculté d'exonérer les importations de cinq types de marchandises.

Les taux à l'importation fixés par les conseils régionaux varient aujourd'hui entre 0 et plus de 30 % selon les DOM, les conseils régionaux pouvant, en outre, fixer des taux inférieurs pour les produits livrés par rapport aux produits importés pour favoriser les productions locales « sensibles ».

Le caractère variable du poids de l'octroi de mer et de ses répercussions sur les prix, illustré par le tableau précédent et par les témoignages recueillis par la mission, rend nécessaire une **analyse objective de la situation**.

La mission estime en conséquence qu'une étude devra être remise par le Gouvernement au Parlement sur l'impact de l'octroi de mer en matière de prix.

Proposition n° 27 : Remise au Parlement d'une étude sur l'impact de l'octroi de mer en matière de prix.

(b) La mise en place d'un véritable service de la transparence des prix dans les départements d'outre-mer

(i) La multiplication d'initiatives ponctuelles au cours des derniers mois

La Réunion a été le département précurseur : des relevés de prix sont en effet organisés depuis octobre 2008 mensuellement par les agents de la DDCCRF, sous l'égide de la préfecture. Ils portent sur un « chariot-type » défini par l'observatoire des prix et des revenus : 50 produits dans 14 grandes surfaces, soit 700 prix. Ces données sont consultables par les consommateurs sur le site Internet de la préfecture.

Ce site souligne que « *le chariot-type opérationnel depuis 6 mois enregistre des signes positifs encourageant à poursuivre dans le sens de la transparence : l'outil a fait l'objet d'une appropriation tant par les consommateurs et les organisations de consommateurs (...) que par les acteurs de la grande distribution elle-même, dont l'intérêt pour cet exercice mensuel ne se dément pas et se consolide de mois en mois* ».

Cette initiative, gage de transparence, a exercé une pression à la baisse sur les prix de la grande distribution, puisque les quatre relevés entre mars et juin 2009 ont montré une baisse constante du coût moyen du chariot type.

L'idée d'un chariot type servant de repère pour suivre l'évolution du prix des produits de grande consommation a été **reprise dans les autres DOM** dans le cadre des accords intervenant à la suite du long conflit social du début de l'année 2009. Les relevés, réalisés par la DDCCRF, visaient notamment à vérifier le respect de ses engagements par la grande distribution. Des relevés sont également effectués en matière de prestations bancaires.

(ii) La mise en place d'un véritable service de la transparence

Au-delà de la pérennisation des dispositifs de surveillance des prix institués dans les DOM au cours des derniers mois, plusieurs initiatives doivent permettre d'instituer un véritable service de la transparence dans ces départements.

► La nécessaire coordination entre les services de l'État compétents en la matière

Au-delà du contrôle du respect des règles de la concurrence, **la transparence doit être au cœur de l'action de l'État** en matière de prix dans les DOM. Celle-ci ne peut être établie que **si les services de l'État**, observateurs privilégiés de la chaîne de formation des prix **communiquent entre eux et travaillent en étroite collaboration**. Les membres de la mission sénatoriale ont pu constater, lors de ses déplacements dans les différents DOM, le manque de coordination et le cloisonnement de ces différents services (DDCCRF, Douanes, INSEE).

Il apparaît donc impératif qu'une réelle coordination s'instaure entre eux, sous l'égide du préfet.

► Le renforcement des missions de la DGCCRF

Par ailleurs, il convient de **confier à la DGCCRF les moyens nécessaires à un renforcement de son action en matière de prix**.

En effet, depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 et la libéralisation des prix¹, la DGCCRF n'a plus aucune mission de surveillance des prix, ses missions étant limitées à :

- la régulation concurrentielle des marchés (essentiellement la surveillance du respect des règles de concurrence) ;

¹ Les prix des biens et services sont depuis lors « librement déterminés par le jeu de la concurrence ».

- la protection économique des consommateurs (contrôle des règles protectrices des intérêts économiques des consommateurs, contrôle de la loyauté et de la conformité des produits et services mis sur le marché) ;

- la sécurité des consommateurs.

Au vu de la situation de la concurrence dans les DOM et dans une optique de pérennisation des dispositifs de surveillance des prix mis en place au cours des derniers mois, il paraît indispensable de réintroduire la surveillance des prix parmi les missions de la DGCCRF outre-mer.

Corrélativement à l'élargissement de leurs missions, les services de la concurrence doivent être **dotés des moyens humains supplémentaires**. On peut d'ailleurs souligner que la mission de relevés de prix confiée à la DGCCRF à la suite des accords de sortie de crise a conduit à une augmentation des effectifs locaux. Ainsi en Guadeloupe, l'État s'est engagé à augmenter les effectifs de 15 %, soit 5 postes supplémentaires.

En réponse à un courrier de votre rapporteur, la DDCCRF de La Réunion a indiqué que sa mobilisation en vue d'enquêtes sur le mécanisme de formation des prix n'est pas possible aujourd'hui : *« la réalisation de telles enquêtes nécessite une mobilisation importante pour laquelle la DDCCRF n'est pas armée en terme de moyens et d'effectifs, sauf à cesser toute intervention concernant les autres missions qui relèvent de sa compétence (...). Si la DDCCRF devait être chargée d'une mission permanente d'observation des prix, des marges et des coûts à La Réunion, ses moyens devraient être considérablement renforcés, sauf à réaliser un travail partiel sans valeur et sans intérêt ».*

Il est donc nécessaire aujourd'hui d'élargir les missions de la DGCCRF dans les DOM au suivi des prix et, en conséquence, d'augmenter les moyens humains des directions départementales afin de leur permettre de remplir correctement cette mission.

► **Le renforcement des observatoires des prix et des revenus**

L'article 75 de la loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000 prévoyait la création par décret d'un observatoire des prix et des revenus dans chaque département et région d'outre-mer.

Le décret d'application a particulièrement tardé, ce que la mission déplore.

Le décret n'est en effet intervenu que le 2 mai 2007¹ et les observatoires ont été mis en place :

- à La Réunion le 13 juillet 2007 ;
- en Guyane en août 2007 ;
- en Guadeloupe le 18 octobre 2007 ;

¹ Décret n° 2007-662 du 2 mai 2007

- en Martinique le 17 décembre 2007.

L'article 1^{er} de ce décret définit la mission de ces observatoires : il s'agit « *d'analyser le niveau et la structure des prix et des revenus et de fournir aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution* ».

Présidé par le préfet et composé de divers acteurs locaux (représentants de l'État, élus, représentants de l'administration, des organisations socioprofessionnelles, des syndicats, des chambres consulaires), l'observatoire est un **lieu d'échange et de dialogue, permettant de disposer d'une information établie de façon contradictoire sur la question de la détermination du pouvoir d'achat**. L'observatoire peut « *émettre des avis afin d'éclairer les pouvoirs publics sur la conduite de la politique économique et de cohésion sociale* » (article 2). Il peut disposer de toutes les informations et études produites par les administrations et les établissements publics de l'État (article 6).

Soumis à l'obligation de se réunir au moins une fois par an et de remettre un rapport annuel au ministre chargé de l'outre-mer, au ministre chargé de l'économie et des finances et au ministre chargé de l'emploi, ces observatoires ont examiné un certain nombre de sujets.

Thématiques traitées par les observatoires depuis leur création

	Guadeloupe	Martinique	Réunion	Guyane
Transport aérien	X	X	X	
Fret		X		
Télécom/internet	X	X		
Carburants (prix administrés)	X		X	
Panier « type » de consommation		X	X	
Suivi de l'évolution des prix à la consommation	X	X	X	
Logement		X	X	
Écarts de revenus	X			X

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

L'observatoire de La Réunion semble le plus actif des quatre DOM. Il a notamment **contribué à mettre en place en octobre 2008 le chariot-type**, dispositif précurseur de ceux mis en place après le mouvement social aux Antilles. Il a constitué une référence pour les autres observatoires.

En **Guadeloupe**, l'observatoire de prix s'est saisi de nombreuses questions, notamment du prix des carburants : son rapport remis en janvier 2009 avait déjà soulevé des questions soulignées depuis par le rapport de l'IGF, notamment le monopole de fait de la SARA pour l'approvisionnement ou la question des stations services.

En **Martinique**, l'observatoire a concentré son activité sur deux thématiques en 2008 : la continuité territoriale (transport aérien, fret et communications électroniques) et le panier de la ménagère. Reprenant l'exemple de La Réunion, il a mis en place un chariot type comprenant 105 produits de consommation courante représentatifs du panier de la ménagère martiniquaise, en vue d'effectuer les relevés de prix dans divers points de vente.

En **Guyane**, l'activité de l'observatoire a été plus limitée en 2008 avec seulement deux réunions, portant sur les caractéristiques de l'évolution des prix dans le département depuis dix ans et sur les écarts de revenu.

Au vu de ce bilan, il apparaît nécessaire de **stimuler le fonctionnement des observatoires des prix**, comme l'indique d'ailleurs le rapport de l'IGF sur le prix des carburants en notant qu'ils peuvent constituer « *un lieu de débat pour l'ensemble des acteurs* ». Ils peuvent en effet devenir **l'outil de la concertation** dans la perspective d'une plus grande transparence des prix dans les DOM, mais aussi **un instrument d'alerte** des services de l'État, incitant ces derniers à user de leurs pouvoirs d'investigation.

Les différents éléments évoqués précédemment, à savoir la pérennisation des dispositifs de suivi des prix mis en place au cours des derniers mois, le renforcement de la coordination des services de l'État compétents en matière de prix et de concurrence, l'élargissement des missions des services de la concurrence au suivi des prix ainsi qu'une dynamisation des observatoires des prix et des revenus, doivent constituer, sous l'autorité vigilante du préfet, les vecteurs d'un véritable « service de la transparence des prix » dans les DOM.

<p>Proposition n° 28 : Instituer un véritable « service de la transparence des prix » dans les DOM.</p>
--

2. Mener de front le renforcement des secteurs traditionnels et le développement des secteurs d'avenir

Afin de créer les conditions d'un développement économique solide des DOM, la mission estime nécessaire de renforcer les secteurs économiques traditionnels des DOM, notamment l'agriculture et la pêche, tout en développant les secteurs d'avenir, comme celui de l'environnement.

a) Bâtir un socle d'activité en confortant les secteurs traditionnels structurants : l'exemple de l'agriculture et de la pêche

(1) Les spécificités de l'agriculture et de la pêche des départements d'outre-mer

(a) État des lieux et nature de l'agriculture et de la pêche

• **L'agriculture** est orientée vers **quelques productions traditionnelles dans les DOM**, à l'exception de la Guyane où le développement du secteur est limité, essentiellement la **canne à sucre et la banane**.

Lors de ses déplacements, la mission a constaté que ces productions traditionnelles ont encore aujourd'hui un rôle central : les acteurs locaux rencontrés à La Réunion ont souligné le rôle pivot de la canne à sucre dans le département. Plus de la moitié de la surface agricole utile (SAU) lui est ainsi consacrée.

Aux Antilles, l'agriculture est orientée vers deux filières : la banane et la filière canne-sucre-rhum. En Martinique, la culture de la banane représente ainsi 27 % de la SAU et la canne à sucre 14 %.

Selon les données communiquées par le ministère de l'agriculture et de la pêche, les cultures traditionnelles d'exportation représentent encore aujourd'hui **plus du tiers de la valeur de la production agricole de ces régions** (34 % pour La Réunion, 36 % en Guadeloupe et 51 % en Martinique).

L'agriculture des DOM est aujourd'hui confrontée à un défi : permettre aux exploitations d'atteindre une taille critique. Les dernières années ont été marquées dans ce domaine par un **mouvement de concentration des exploitations**.

À **La Réunion**, le nombre d'exploitations est passé de près de 14 500 en 1989 à 7 300 environ en 2005, soit une baisse de près de la moitié. Parallèlement, le nombre d'exploitations de moins d'un hectare a été divisé par quatre (passant de 4 704 à 1 205) et leur proportion est passée de 32,5 % à 16,6 % de l'ensemble des exploitations. Le nombre d'exploitations de 5 à 10 hectares est resté stable, leur proportion passant de 13,1 % à 24,4 %. Cette évolution est positive : les professionnels du secteur rencontrés par la mission à La Réunion ont en effet situé la taille minimale d'une exploitation de canne à 8 ou 9 hectares afin d'assurer des revenus équivalents au SMIC.

La concentration des exploitations est également visible aux **Antilles** avec une chute de 40 % du nombre d'exploitations en Guadeloupe entre 1989 et 2005 et de 75 % en Martinique sur la même période. Dans ce dernier département, le mouvement de concentration a notamment touché les deux principales filières : les exploitations de plus de 50 hectares représentent aujourd'hui 8 % des exploitations de bananes et assurent 65 % de la production. 2 % des exploitations de canne à sucre concentrent plus de 50 % du tonnage de canne.

• La situation du secteur de la pêche est marquée dans les DOM par **une prédominance de la petite pêche**, au détriment de la pêche hauturière.

À La Réunion, la pêche est essentiellement composée de navires de faible gabarit (1,4 marin par embarcation en moyenne). La petite pêche représente 85 % de la flotte et 45 % des emplois. La pêche palangrière et la grande pêche sont moins développées.

En Martinique, la flotte se compose essentiellement d'embarcations destinées à la petite pêche (près d'un millier au total), faiblement motorisées et effectuant des sorties de moins de 24 heures. On ne compte que 73 unités de pêche côtière et 5 navires de pêche au large.

En Guadeloupe, la flotte se compose très largement de bateaux de moins de 9 mètres équipés de moteurs hors bord pour des sorties en mer de quelques heures. À peine 8 % des pêcheurs pratiquent la pêche au large.

En Guyane, la pêche artisanale, composée de 107 navires de moins de 12 mètres de long, est dominante. La pêche au large n'est pas exercée par des navires de pêche guyanais mais par des navires antillais et 45 navires vénézuéliens. La pêche crevettière est enfin exercée par 29 navires.

(b) Le poids du secteur primaire dans les départements d'outre-mer

L'agriculture constitue, avec le tourisme et la construction **un des trois secteurs clés de l'économie des DOM**.

L'importance de ce secteur réside dans le **poids de la population active agricole**, notamment aux Antilles. Comme on l'a vu précédemment, si la part de la population active agricole à La Réunion et en Guyane est inférieure au niveau métropolitain, elle lui est très supérieure dans les deux départements Antillais. En Martinique, elle pèse près du double de celle de la métropole.

Population active agricole

	Guadeloupe (1999)	Martinique (1999)	Réunion (2006)	Guyane (2006)	France métropolitaine
Part dans la population active	5,8 %	7,2 %	1,6 %	2,9 %	3,4 %

Source : IEDOM

Au vu de la population de ces départements, ces chiffres sont importants et montrent que l'agriculture demeure un élément essentiel de l'organisation sociale de ces territoires.

Le caractère essentiel de l'agriculture est également lié à la **persistance d'une agriculture vivrière**, notamment en Guyane. Dans ce département, elle correspond à la culture de tubercules, de légumes et de fruits. La pratique de l'abatis brûlis, marquée par l'abattage d'espaces forestiers mis en culture après brûlis pour 2 à 3 ans, puis restitués à la forêt au profit d'autres zones à déboiser, reste courante. De même persistent aux Antilles des « jardins créoles ».

Le poids économique et social de la pêche est également important : **les effectifs de marins actifs** dans les DOM les placent parmi les premiers départements français. La Guadeloupe est ainsi le septième département français en nombre de marins, la Martinique le huitième¹.

Nombre de marins actifs à la pêche dans les départements d'outre-mer (au 31 décembre 2008)

	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane
Nombre de marins pêcheurs actifs	1 108	1 070	680	535

Source : Direction régionale des affaires maritimes de la Martinique

Les secteurs de l'agriculture et de la pêche dans les DOM continuent d'attirer les jeunes dans certains de ces départements : selon le président de la chambre d'agriculture de La Réunion rencontré par la mission lors de son

¹ D'après les informations de la direction régionale des Affaires maritimes de la Martinique, les six premiers départements en matière de marins actifs à la pêche sont les suivants : le Finistère, la Charente-Maritime, l'Hérault, le Gard, le Morbihan, la Vendée et la Manche.

déplacement, l'agriculture réunionnaise reste un secteur d'activité attractif, tous les jeunes qui le souhaitent ne parvenant d'ailleurs pas à s'installer

Enfin, à l'exception de la Guyane, l'agriculture fournit l'essentiel des exportations des DOM, voire sa quasi-totalité pour la Guadeloupe.

**Part de l'agriculture et des industries agroalimentaires
dans les exportations des départements d'outre-mer
(exportations en valeur)**

	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane
Part du secteur primaire et des industries agroalimentaires dans les exportations	68,4 %	23 % ¹	66,6 %	14,2 %

Source : IEDOM, 2007

La décomposition de ces données illustre la **place centrale des cultures traditionnelles dans les exportations** :

- s'agissant de la Guadeloupe, le sucre représente près de 30 % des exportations en valeur, la banane plus de 14 % et le rhum près de 12 % ;

- s'agissant de La Réunion, le sucre représente 38,5 % des exportations en valeur.

Ces productions sont en effet **très majoritairement tournées vers l'exportation** : aux Antilles, la production de banane est orientée à près de 90 % vers l'exportation (94 % en Guadeloupe en 2007, 88 % en Martinique en 2006).

(c) Une production loin de satisfaire la consommation locale.

Si l'agriculture et la pêche sont des secteurs économiques centraux dans les DOM, ils ne permettent pas à ces départements de satisfaire leurs besoins.

La pêche martiniquaise, pourtant particulièrement dynamique, ne couvre aujourd'hui encore qu'une faible partie de la consommation locale, avec 6 000 tonnes produites contre 16 000 tonnes consommées.

¹ La faible part de l'agriculture et des industries agroalimentaires dans les exportations martiniquaises est due à la part importante du raffinage pétrolier parmi les exportations de l'île : les produits pétroliers raffinés pèsent près de 60 % des exportations du département. Plus de 60 % des produits exportés vers la métropole sont cependant des produits agricoles ou issus des industries agroalimentaires.

De même, la production de la filière élevage de La Réunion, pourtant solidement structurée, ne permet pas de couvrir l'ensemble de la consommation locale, comme l'illustrent les données qui suivent.

Situation de La Réunion en matière d'autosuffisance alimentaire
(filiale élevage, en 2008)

	Volaille	Œufs	Porc	Bœuf	Lait
Production locale	10 300 tonnes	118 millions	11 600 tonnes	1 800 tonnes	22,7 millions de litres
Consommation locale	25 000 tonnes	118 millions	22 500 tonnes	6 100 tonnes	63 millions de litres
Taux de couverture	41 %	100 %	51 %	30 %	36 %

Source : URCOOPA

La dépendance de La Réunion à l'égard des importations dans ce secteur reste importante, notamment pour la viande de bœuf et le lait.

Un long chemin reste donc à parcourir afin que ces départements atteignent l'autosuffisance alimentaire.

(d) Un secteur qui demeure fragile

Le secteur primaire reste particulièrement fragile dans les DOM.

● **L'agriculture** des DOM connaît un certain nombre d'éléments de fragilité :

- elle est exposée aux **risques naturels dévastateurs**, comme les cyclones ;

- **le coût des intrants**, et notamment des engrais, pèse sur les coûts de production : le président de la chambre d'agriculture de La Réunion a souligné le haut niveau des prix des engrais sur l'île, estimant qu'il pesait sur le développement de l'agriculture ;

- comme on l'a vu précédemment, **la production est concentrée sur un nombre limité réduit de productions** : cela constitue un élément de vulnérabilité. Si une de ces productions connaît une période de crise, l'ensemble du secteur agricole est durement touché.

L'agriculture martiniquaise est ainsi orientée vers la culture de la banane dessert : la Martinique occupe la 32^{ème} place sur le marché mondial de production, constitue le 2^{ème} fournisseur européen de l'Union Européenne et fournit près du tiers du marché hexagonal.

Cette situation crée une dépendance : le cyclone Dean a dévasté en 2007 l'intégralité des champs de banane de la Martinique. 3 500 salariés de la profession ont été mis au chômage technique et près de 200 personnes licenciées, alors que les dégâts étaient plus limités dans d'autres secteurs agricoles (notamment dans l'élevage).

• S'agissant de **la pêche**, les éléments suivants la rendent vulnérables :

- si la flotte des DOM comprend près de 2 500 navires de pêche sur les 7 500 que compte la France, cela résulte du **caractère largement artisanal de la pêche** ultramarine évoqué précédemment. Ainsi les équipages sont constitués essentiellement de capitaines patrons (à hauteur de 80 % en Martinique, selon les données communiquées par la Direction régionale des Affaires maritimes de la Martinique) ;

- le secteur est marqué par un **manque de formation** de la main-d'œuvre, notamment des jeunes pêcheurs. Cette situation a été soulignée par les professionnels du secteur entendus par la mission d'information lors de ses déplacements.

Selon les informations communiquées par la direction régionale des Affaires maritimes (DRAM) de la Martinique, la majorité des navigants dispose uniquement du capacitaire. En Guyane, les établissements de formation sont également insuffisants : seule une formation au brevet de capitaine 200 est organisée, en partenariat avec le Centre de formation professionnelle et de promotion agricole (CFPPA) de Matiti. Cette formation reste cependant limitée à 8 candidats...

Il revient donc aux acteurs locaux (collectivités territoriales, chambres consulaires, universités) de mettre en place les formations appropriées ;

- les marins pêcheurs connaissent enfin **d'importantes difficultés financières** : l'ensemble des représentants du monde de la pêche rencontrés lors de ses déplacements par la mission d'information ont ainsi souligné l'incapacité de nombre de marins pêcheurs à faire face à leurs obligations fiscales et sociales.

(2) Des initiatives locales doivent permettre de soutenir le développement de l'agriculture et de la pêche

Du fait de la place centrale de l'agriculture et de la pêche dans les DOM et face à la fragilité de ce secteur, il revient aux acteurs locaux de prendre un certain nombre d'initiatives afin d'en soutenir le développement.

(a) L'amélioration des infrastructures dans le secteur de la pêche

Le manque d'infrastructures notamment dans le domaine de la pêche, **est aujourd'hui criant** dans les DOM et freine le développement de ce secteur économique.

Le plan de développement des pêches des DOM, lancé en janvier 2007 par le ministre de l'agriculture et de la pêche sur trois ans, prend en compte cette situation. En Guadeloupe, outre 34 % des crédits mobilisés afin de venir en aide aux entreprises de pêche et afin de moderniser la flotte, 24 % sont destinés à améliorer les infrastructures des ports de pêche.

Plusieurs témoignages recueillis par la mission dans ses déplacements illustrent la gravité de la situation. Sur l'île de Marie-Galante, le développement de la pêche est freiné par l'absence d'infrastructures appropriées, notamment d'une chambre froide sur le port qui permettrait le stockage du poisson.

Le manque d'infrastructures est également flagrant en Guyane. La DRAM reconnaît elle-même la déficience des infrastructures portuaires actuelles : le port du Larivot, devenu port d'intérêt national, connaît régulièrement des problèmes d'envasement et présente des risques en matière de sécurité ; les ports de pêche artisanale sont quasiment inexistantes (La Crique à Cayenne, Saint-Laurent-du-Maroni), très sommaires (Iracoubo) ou même squattés (marina de plaisance du port de Degrad des Cannes) ; enfin, la réhabilitation des points de débarquement est une nécessité urgente à Cayenne, Kourou ou Iracoubo.

Face à cette situation qui constitue un **obstacle au développement** de la pêche dans les DOM, il revient aux acteurs locaux, collectivités territoriales et chambres consulaires, de prendre des initiatives, en lien avec les acteurs économiques.

Un certain nombre de projets ont d'ailleurs été lancés, à l'image du projet de la Chambre de commerce et d'industrie de la Guyane (CCIG) pour le port du Larivot : ce projet vise à réaliser d'ici décembre 2010 un appontement destiné à la pêche artisanale.

<p><u>Proposition n° 29</u> : Inciter les acteurs locaux à développer les infrastructures en matière de pêche</p>
--

(b) La mise en place d'interprofessions et l'organisation des filières

Les filières agricoles et piscicoles sont aujourd'hui **largement sous-organisées dans les DOM**, comme l'ont souligné l'ensemble des acteurs locaux rencontrés par la mission d'information lors de ses déplacements.

La structuration doit passer par la **constitution d'interprofessions** c'est-à-dire d'une chaîne intégrée de la production à la commercialisation,

avec, par exemple, la constitution de structures d'achat groupé ou la constitution de caisses de solidarité entre producteurs.

La filière animale à La Réunion fournit **l'exemple d'une structuration réussie**. La filière a pris la forme d'une union des coopératives, l'URCOOPA (Union réunionnaise des coopératives d'approvisionnement) et d'une interprofession rassemblant les producteurs, les transformateurs, les importateurs et les distributeurs. Une caisse de solidarité entre les producteurs a également été instituée.

L'organisation de la filière animale à La Réunion constitue un **exemple pour d'autres filières** dans ce département mais aussi dans les autres DOM.

Différentes initiatives ont ainsi été lancées dans les autres DOM telles que :

- l'organisation de la filière « viande bovine » martiniquaise, en lien avec la grande distribution et avec l'objectif de développer la production qui ne représente que 1 200 tonnes par an pour des besoins estimés à près de 5 000 tonnes ;

- dans le domaine de la pêche, l'organisation de la filière en Guyane ou la constitution d'une interprofession à La Réunion, qui est une priorité pour la DRAM de La Réunion. Cependant cette dernière indique avoir échoué « *dans ses efforts de rationalisation des pratiques des opérateurs réunionnais du fait de leur individualisme* ».

Il revient aux acteurs locaux, et notamment aux acteurs économiques des secteurs de l'agriculture et de la pêche, d'œuvrer à une meilleure structuration de leurs filières.

<p><u>Proposition n° 30</u> : Encourager la structuration des filières et l'organisation des interprofessions.</p>

(c) La diversification des activités

L'agriculture est marquée dans les DOM par la **prédominance d'un nombre limité de cultures** qui rend le secteur vulnérable. En dépit du rôle pivot de ces productions traditionnelles, il revient aujourd'hui aux acteurs locaux, collectivités territoriales et chambres consulaires, de soutenir **la diversification des activités agricoles**.

Celle-ci a déjà commencé : d'après les données fournies par le ministère de l'agriculture, les productions de diversification (fruits et légumes, horticulture, plantes aromatiques, élevage,...) occupent une place prépondérante dans les exportations agricoles (66 % à La Réunion, 64 % en Guadeloupe et 49 % en Martinique).

La mission estime que la diversification des activités agricoles et piscicoles doit être poursuivie.

L'aquaculture a ainsi un véritable potentiel, notamment à La Réunion et en Martinique. À La Réunion, cette activité très récente - elle a été lancée en 2003 - pourrait être développée en s'appuyant, comme l'ont souligné les professionnels de la pêche, sur des transferts d'innovations technologiques, sur la sélection de modèles de production respectueux de l'environnement et adaptés aux sites ou encore sur le lancement de produits de niches associés à une démarche qualité.

La diversification résulte parfois de l'impossibilité de continuer à exploiter les terres dans les mêmes conditions : dans les départements antillais, il est ainsi nécessaire aujourd'hui d'assurer la reconversion des terres victimes de la pollution aux produits organochlorés (notamment le chlordécone) utilisés afin de limiter les attaques de parasites du bananier. Près de 15 000 hectares de terres agricoles seraient touchés par cette pollution : le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, « *Les pesticides aux Antilles : bilan et perspectives d'évolution* »¹, indique que les surfaces moyennement et fortement contaminées représentent 8300 hectares en Guadeloupe et 8 710 hectares en Martinique.

Votre rapporteur ne peut que saluer les initiatives déjà prises par certains acteurs locaux afin d'assurer une reconversion de ces terres. Ainsi le conseil général de Martinique a acheté près de 75 hectares de terres polluées à la chlordécone afin d'y installer le pôle d'excellence rurale (PER) « *Horticulture en aide au territoire* ». La production de fleurs tropicales constitue en effet un marché très porteur à l'exportation et présente un potentiel important dans ces départements. Le pôle produit également des roses à destination du marché local.

<p><u>Proposition n° 31</u> : Soutenir la diversification des activités agricoles</p>
--

(3) L'État doit accompagner l'action des acteurs locaux par un certain nombre d'initiatives

Outre l'action des acteurs locaux afin de soutenir le développement de l'agriculture et de la pêche, il revient à l'État de les accompagner par un certain nombre d'initiatives.

¹ *Rapport sur l'évolution de la chlordécone et des pesticides aux Antilles : bilan et perspectives d'évolution, rendu au nom de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques par Mme Catherine Procaccia et M. Jean-Yves Le Déaut, 24 juin 2009.*

(a) Un préalable : assurer un environnement favorable aux activités piscicoles.

Il revient à l'État d'assurer un environnement favorable au développement de l'agriculture et de la pêche. Cette **mission** est notamment **essentielle dans le secteur de la pêche** : il s'agit d'assurer la protection de la ressource halieutique et le respect des zones de pêches.

Les services des affaires maritimes mènent une action soutenue en la matière : en 2008, la direction des affaires maritimes guyanaise a ainsi saisi 28 navires, 68,5 kilomètres de filets de pêche et 33 tonnes de poissons, des données illustrant l'ampleur du problème. Aujourd'hui les services guyanais réorientent d'ailleurs leur action en ciblant le matériel onéreux (les filets, la glace, la cargaison) plutôt que les embarcations.

Au vu des enjeux, la mission estime que **l'action de l'État dans ce domaine doit être renforcée**.

Il faut tout d'abord assurer **la protection de la ressource halieutique** : les menaces pesant sur la ressource halieutique dans les DOM nécessitent un contrôle strict des bateaux par les services de la direction des affaires maritimes, notamment face aux pratiques de pêche illégale. Cette dernière représenterait entre 20 et 30 % des débarquements en Guyane. Afin d'être en état d'effectuer ces contrôles, ces services doivent être dotés des moyens suffisants.

Ces services doivent également assurer le **respect des zones de pêche**, mission étroitement liée à la précédente.

Comme a pu le constater la mission en rencontrant les pêcheurs des différents départements, la question du respect des zones de pêche est très sensible dans les départements français d'Amérique, avec des difficultés et des tensions régulières entre pêcheurs de la Guadeloupe et de la Dominique comme entre pêcheurs de la Martinique, de la Dominique et de Sainte-Lucie.

En Guyane, la situation est encore plus grave : les zones de pêche françaises sont véritablement « pillées » par les pêcheurs des pays voisins (Brésil et Surinam). On estime que les prélèvements opérés par les embarcations de ces pays sur les stocks de poissons atteignent près de 3 000 tonnes par an et pourraient menacer à terme l'équilibre biologique de la ressource halieutique.

Aux yeux de votre rapporteur, il apparaît donc **essentiel que l'action de l'État en matière de préservation de la ressource halieutique et de respect des zones de pêche soit renforcée**.

(b) Un véritable plan de restauration de l'espace agricole avec l'objectif d'un doublement de la surface agricole utile (SAU)

La **situation** du foncier agricole est **alarmante** dans les DOM.

Dans les départements antillais et, dans une moindre mesure, à La Réunion, **la surface agricole utile (SAU) diminue de façon préoccupante**. Cette diminution est liée à la concentration des exploitations, à

la réduction du poids relatif de l'agriculture ou encore à la multiplication des constructions illégales sur les terres agricoles.

Évolution de la surface agricole utile (en hectares)

	1989	2005	Évolution
Guadeloupe	46 025	35 530	- 22,8 %
Martinique	36 975	26907 (en 2006)	- 27,2 %
Réunion	50295	47 425 (en 2006)	- 5,7 %

Source : IEDOM

En Guyane, la situation est différente : la SAU augmente régulièrement mais ne représente toujours que **0,3 % du territoire, soit 25 000 hectares**.

Face à cette situation il paraît **urgent** aux yeux de votre rapporteur **de lancer un véritable plan de restauration de l'espace agricole dans les DOM, avec un objectif de doublement de la surface agricole utile**.

Cet objectif paraît réaliste au vu de **l'importance des terres agricoles non cultivées**. Ainsi à La Réunion, elles représentaient en 2006 près de 51 000 hectares, soit plus que la surface agricole utile.

Ce plan de restauration de l'espace agricole, pourrait passer par un certain nombre de mesures prises en lien avec les acteurs locaux, notamment :

- le renforcement des pouvoirs d'intervention des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ;
- la mise en place d'observatoires du marché du foncier ;
- le recensement des terres agricoles non utilisées.

Pour le cas spécifique de la Guyane où le foncier appartient très majoritairement au domaine privé de l'État, le doublement de la surface agricole utile pourrait passer également par la régularisation des agriculteurs installés exerçant sans titre (estimés à 70 % en 2000) et par le renforcement des moyens attribués à l'Établissement public de la Guyane (EPAG) qui a réalisé l'aménagement de près de 4 500 hectares attribués ensuite en cession onéreuse à près de 150 bénéficiaires.

S'agissant du recensement des terres agricoles inexploitées, votre rapporteur salue le vote de l'article 8 de la loi pour le développement des outre-mer (LODEOM) : cet article vise à ce que soit effectué, en lien avec les

communes concernées, un recensement des parcelles susceptibles d'une remise en état, incultes ou manifestement sous exploitées.

Proposition n° 32 : Engager un véritable plan de restauration de l'espace agricole avec l'objectif d'un doublement de la surface agricole utile (SAU)

(c) Lever les verrous empêchant d'exploiter les richesses naturelles.

L'action de l'État doit également viser à faciliter les projets de développement de certaines filières dans les DOM. Il doit donc apporter son **soutien au développement de certaines filières prometteuses.**

L'exemple de **la bagasse**, résidu fibreux de la canne à sucre et important déchet de l'industrie sucrière est révélateur.

La bagasse peut être brûlée dans des centrales « bagasse charbon » afin d'assurer l'alimentation en énergie de l'usine sucrière et même couvrir une partie des besoins en électricité du réseau public. La bagasse permet ainsi aujourd'hui de satisfaire 12 % de la consommation d'électricité de La Réunion.

Pendant jusqu'à l'adoption de la LODEOM, la bagasse était achetée par EDF à un tarif largement inférieur à celui des autres énergies d'origine non fossile. À l'initiative de notre collègue sénateur M. Jean-Paul Virapoullé, a été introduite dans la loi une disposition visant à valoriser la bagasse, avec le relèvement du tarif de rachat de l'électricité produite : cela devrait ainsi permettre d'augmenter sensiblement le revenu des planteurs de canne à sucre, à La Réunion, mais aussi dans les autres DOM, comme a pu le constater la mission parlementaire lors de ses déplacements.

L'État doit également prendre des initiatives afin de faciliter le développement de **la filière bois en Guyane** : ce département de 84 000 m², d'une taille comparable à celle du Portugal, est recouvert à 96 % par la forêt, qui appartient à près de 99 % au domaine privé de l'État. Or, la filière bois est actuellement largement sous-développée, avec seulement quelques 200 entreprises. La responsabilité de l'État est donc de faciliter un développement de cette filière, qui pourrait permettre la création de nombreux emplois, tant dans le secteur industriel que dans l'artisanat.

Certaines initiatives ont été prises en la matière, comme le plan de développement concerté (PDC) signé en 2003 entre l'État, les collectivités territoriales et les chambres consulaires. Cette convention, signée pour cinq ans, avait pour objectif de développer une démarche marketing visant à rapprocher les entreprises des marchés, de favoriser l'innovation technologique et la conception de nouveaux produits, de favoriser le développement à l'export et enfin, d'adapter la formation aux besoins de professionnels.

L'article 26 de la LODEOM affirme par ailleurs la nécessité de développer la filière bois, disant que « *les normes de construction et d'éco-construction sont adaptées aux départements et collectivités d'outre-mer afin de favoriser [dans le cadre des rénovations d'hôtels] l'utilisation de techniques et de matériaux locaux, notamment le bois* ».

Proposition n° 33 : Lever les verrous pour permettre le développement des filières prometteuses et la diversification des activités des agriculteurs et des pêcheurs.

(d) Étendre aux DOM les dispositifs métropolitains de garantie

La situation en matière d'accès au crédit bancaire est particulièrement difficile pour les agriculteurs et les pêcheurs, comme l'ont souligné devant la mission sénatoriale l'ensemble des représentants de ces professions et les représentants des chambres d'agriculture.

Cette situation freine le développement de ces secteurs dans les DOM, notamment en constituant un obstacle à l'installation de jeunes agriculteurs.

Or un **certain nombre de dispositifs existant en métropole ne sont pas aujourd'hui disponibles dans les DOM**, comme l'a indiqué M. Jean-Paul Bastié, inspecteur général de l'agriculture, lors de son audition par la mission d'information. Il s'agit notamment des prêts bonifiés qui pourraient faciliter l'installation de nouveaux exploitants. De même l'État pourrait prendre l'initiative de mettre en place, en lien avec les collectivités territoriales, des fonds de garantie.

Cette particularité des DOM n'a pas de justification et il apparaît donc nécessaire d'étendre ces dispositifs aux DOM.

Proposition n° 34 : Étendre aux agriculteurs et aux pêcheurs des départements outre-mer les dispositifs de garantie et d'aide applicables en métropole.

(e) Mieux prendre en compte les spécificités de l'agriculture et de la pêche ultramarines au niveau européen

Au cours de ses déplacements dans les différents DOM, il est apparu aux membres de la mission sénatoriale que **la situation particulière de la pêche et de l'agriculture ultramarines n'était aujourd'hui pas suffisamment prise en compte par les textes européens.**

L'agriculture et la pêche de ces départements présentent en effet **certaines spécificités** par rapport à celles du continent européen, **alors que les mêmes règles s'appliquent à elles**, freinant bien souvent leur développement.

Ainsi, en matière de **pêche**, alors que l'Europe connaît un risque d'épuisement des ressources halieutiques, **la ressource reste abondante** dans les DOM, comme cela a été souligné par les professionnels guyanais ou réunionnais rencontrés par la mission. La direction régionale des affaires maritimes de Guyane souligne ainsi l'abondance de la ressource halieutique dans ce département.

De même, alors que la flotte est trop importante dans un nombre important de pays européens au regard des ressources, **la filière de la pêche est insuffisamment développée et la flotte est vétuste et d'une faible capacité** dans ces départements.

Ainsi la Martinique constitue la deuxième région française pour la pêche : elle compte près de 1 100 navires immatriculés et près de 1 100 marins enregistrés. Le secteur a un fort potentiel de développement mais reste artisanal. Or l'aide à la construction de navires, qui pourrait permettre de combler le retard de développement de la flotte martiniquaise, a été supprimée au niveau européen, seule demeurant une aide à la modernisation des navires. Le plan de développement des pêches des DOM lancé en janvier 2007 comportait d'ailleurs un volet de modernisation de la flottille.

De même cette impossibilité de subventionner la construction de navires limite le développement et l'évolution de la pêche guyanaise, très artisanale et n'atteignant pas les quotas communautaires : alors que le quota est fixé à 4 108 tonnes, le tonnage a atteint 2379 tonnes en 2007 et 1783 tonnes en 2008.

La mission estime donc nécessaire que la France obtienne que l'interdiction de l'aide à la construction de navires ne s'applique pas aux DOM.

- enfin, **l'application stricte des règles européennes constitue un handicap** en termes de compétitivité de la pêche de ces départements par rapport aux pays voisins. Ainsi La Réunion est la seule région européenne de l'Océan Indien et elle subit les surcoûts qui lui sont liés ; de même la réglementation européenne en matière de filets de pêche nuit à la compétitivité des pêcheurs guyanais par rapport aux pêcheurs des pays voisins.

La situation est la même en matière agricole, à l'exemple de la filière rizicole de Guyane, seule région européenne productrice de riz en zone équatoriale mais soumise aux mêmes règles que les régions situées sur le continent européen. Les responsables du polder de Mana rencontrés par la mission lors de son déplacement en Guyane ont souligné que cette situation pesait sur le développement de la filière.

Face à ce défaut d'adaptation d'un certain nombre de règles européennes à la situation particulière de ce secteur dans les DOM, les autorités françaises doivent agir plus activement auprès des instances européennes pour une meilleure prise en compte des spécificités ultramarines.

Proposition n° 35 : Défendre une meilleure prise en compte des spécificités de l'agriculture et de la pêche ultramarines dans la réglementation européenne.

(f) Renforcer le soutien à la recherche en matière agronomique

Face au défi de la compétitivité, l'État doit aujourd'hui renforcer le soutien à la recherche menée dans les DOM en matière agronomique.

Aujourd'hui existent en effet dans les DOM des **centres de recherche dont l'action est essentielle pour l'avenir de l'agriculture sur ces territoires.**

La mission sénatoriale a ainsi pu visiter le centre de recherche Antilles-Guyane de l'INRA et constater l'impact des recherches menées sur la situation de l'agriculture.

Sur son site guadeloupéen, l'INRA oriente aujourd'hui ses recherches vers la conception de systèmes agricoles innovants, afin d'augmenter la productivité, mais également afin de rendre l'exploitation respectueuse de l'environnement.

Le meilleur exemple d'impact de ces recherches est ainsi la découverte faite par le centre en matière de culture de la banane : l'usage combiné de phéromone et de vers parasites permet de lutter contre le charançon du bananier aussi efficacement qu'en utilisant du chlordécone, mais sans conséquences néfastes sur l'environnement.

Le centre mène également des recherches afin de sélectionner les variétés et les espèces les mieux adaptées au climat tropical.

Au vu de l'importance de ces recherches, **on pourrait envisager la mise en place d'un plan spécifique outre-mer de recherche-développement dans le domaine de l'agronomie**, en lien avec les différents organismes de recherche et afin de répondre au mieux aux attentes des professionnels.

Proposition n° 36: Mettre en place un plan spécifique outre-mer de recherche-développement dans le domaine de l'agronomie.

*b) Les axes d'avenir pour fonder le développement endogène :
les gisements du développement durable*

Au-delà du renforcement des secteurs économiques traditionnels des DOM comme l'agriculture et la pêche, le développement économique endogène de ces derniers peut aujourd'hui s'appuyer sur un secteur d'avenir : le développement durable.

(1) L'environnement : richesse, fragilité et potentiel des DOM

(a) L'outre-mer, trésor environnemental

Plusieurs données illustrent la **richesse écologique ultramarine**¹ :

- l'outre-mer représente 97% de la superficie des eaux maritimes françaises ;

- en matière de biodiversité, plus de la moitié des espèces de cétacés et de pinnipèdes existants vit, se nourrit ou migre dans l'espace maritime ultramarin, ainsi que 98% des vertébrés et 96% des plantes vasculaires² ;

- l'outre-mer compte 100 fois plus de poissons d'eau douce, 60 fois plus d'oiseaux, 26 fois plus de plantes et 3,5 fois plus de mollusques endémiques que la métropole ;

- 14 des 17 écorégions françaises du programme « Ecoregion Global 200 » du Fonds mondial pour la nature (WWF), qui recense les 238 hauts lieux de la biodiversité sur la planète, sont situées outre-mer dont 5 dans les DOM³ ;

- la forêt guyanaise constitue l'un des 15 derniers grands massifs de forêt tropicale non encore fragmentés par les activités humaines.

Les informations communiquées à la mission d'information par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dans les DOM sont également éloquentes. L'inventaire réalisé en 2007 sur les sites ultramarins préservés a ainsi notamment relevé :

- 726 espèces remarquables (240 végétales et 486 animales) ;

- 34 espèces menacées, 56 espèces rarissimes et 402 espèces protégées.

Pour préserver la richesse de la biodiversité ultramarine, **le conservatoire du littoral mène une action de grande ampleur dans les**

¹ Ces chiffres couvrent l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer.

² Les plantes vasculaires, outre le tissu cellulaire, renferment des vaisseaux. Les plantes à fruit, les arbres, les arbustes, les herbes et les fougères sont des plantes vasculaires, à la différence des algues, des champignons ou des mousses.

³ Outre les forêts humides de La Réunion, quatre écorégions sont situées en Guyane : les mangroves, les forêts humides, les eaux douces et, enfin, les rivières et ruisseaux en amont de l'Amazonie.

DOM, le développement de son action outre-mer étant d'ailleurs une de ses cinq priorités.

**Interventions du conservatoire du littoral
dans les départements d'outre-mer**

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Nombre de sites d'intervention	80	30	Une quinzaine	Une vingtaine
Parcelles acquises par le Conservatoire (en hectares)	900 (+ 1 200 de la zone des 50 pas géométriques ¹)	1800 (+ 71 de la zone des 50 pas géométriques)	5 400 (+ 9 000 de mangroves)	870 (+ 50 de la zone des cinquante pas géométriques)

Source : *Conservatoire du littoral*

Enfin, **l'importance (en nombre et en superficie) des espaces protégés** dans les DOM, illustrée par les données du tableau suivant, révèle également la richesse de leur environnement.

Ainsi on peut souligner que le Parc naturel régional de la Martinique couvre près de 60 % de son territoire. Le Parc national guyanais couvre près d'un quart du territoire – pourtant vaste – du département.

¹ Depuis la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les DOM, les espaces naturels de cette zone sont confiés en gestion au conservatoire.

Espaces protégés dans les départements d'outre-mer¹

		Guyane	Martinique	Guadeloupe	Réunion
Parc national ²	Nombre	1	-	1	1
	Superficie (en hectares)	2,03 millions (23,5 % du territoire)	-	33 500	Non communiqué
Parc naturel régional ³	Nombre	1	1	-	-
	Superficie (en hectares)	850 000	63 521 (57,7% du territoire)	-	-
Réserves naturelles nationales ⁴	Nombre	6	2	4	2
	Superficie (en hectares)	298 600	393	8 950	3 711
Réserve naturelle régionale ⁵	Nombre	1	-	-	1
	Superficie (en hectares)	2 500	-	-	Non communiqué
Réserve biologique domaniale ⁶	Nombre	1	-	-	-
	Superficie (en hectares)	110 800	-	-	-
Sites acquis par le Conservatoire du littoral	Nombre	10	23	78 terrains	15
	Superficie (en hectares)	3 414	1 917	2 013	844
Sites inscrits ⁷	Nombre	14	11	Non communiqué	1
Arrêtés de protection de biotope ⁸	Nombre	1	17	6	3
	Superficie (en hectares)	Non communiqué	250	Non communiqué	2 953

Source : « L'outre-mer français, un patrimoine naturel d'exception », MEEDDAT, 2008

¹ Outre les espaces protégés figurant dans ce tableau existent également des sites classés, des réserves ou des cantonnements de pêche, ...

² Un territoire est classé Parc national par décret en Conseil d'État, au vu de l'intérêt particulier de son milieu naturel et de la nécessité de le préserver.

³ Un parc naturel régional est un territoire à dominante rurale dont les paysages, les milieux naturels et le patrimoine culturel, de grande qualité, sont fragiles. Le classement en Parc naturel régional se fait à la demande d'une (ou de) région (s), par décret, pour une période de 12 ans.

⁴ Une réserve naturelle nationale est créée par décret.

⁵ Une réserve naturelle régionale est créée par décision du conseil régional.

⁶ Une réserve biologique domaniale est mise en place, à l'initiative de l'Office national des forêts, par arrêté ministériel, afin de protéger des milieux naturels rares situés en forêts domaniales.

⁷ Un site dont l'intérêt patrimonial impose une surveillance peut être inscrit, à l'initiative de la commission départementale des sites, par arrêté ministériel.

⁸ Les arrêtés de protection de biotope sont des arrêtés préfectoraux visant à préserver les milieux naturels nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos et à la survie des espèces animales ou végétales protégées par la loi.

L'ampleur de ces espaces protégés souligne le défi auxquels sont aujourd'hui confrontés les DOM : faire de cet environnement particulièrement riche un atout et non un handicap, c'est-à-dire en faire un élément du développement économique et non un frein. Comme cela a été rappelé à plusieurs reprises devant la mission parlementaire, le risque est en effet que ces territoires soient placés « sous cloche ».

(b) Un environnement fragile

L'environnement des DOM se caractérise par sa fragilité : il est en effet soumis à divers risques, tant naturels qu'humains.

(i) *Des risques naturels variés*

Les DOM sont soumis à **des risques naturels** nombreux et variés : cyclones, éruptions volcaniques, séismes, inondations torrentielles, glissements de terrains...

Comme l'a souligné le comité opérationnel du Grenelle de l'environnement sur l'outre-mer, **l'outre-mer constitue « la partie de la nation la plus exposée aux aléas naturels ».**

Des **initiatives** ont été **prises par l'État et par les collectivités territoriales** afin de surveiller et de prévenir ces risques, c'est-à-dire de réduire la vulnérabilité de ces départements aux phénomènes naturels.

En matière de séisme, le Gouvernement a ainsi lancé le « plan séisme Antilles ». Sa première phase mobilise, pour la période 2007-2013, 343 millions d'euros, dont 250 millions apportés par l'État. Ces sommes visent notamment à financer le renforcement d'une centaine d'écoles, la construction des bâtiments nécessaires à la gestion de crise et la démolition d'environ 1 500 logements sociaux vulnérables.

Ce plan est d'autant plus nécessaire qu'un séisme d'une violence identique à ceux de 1839 et 1843 provoquerait aux Antilles entre 10 000 et 40 000 morts et des dizaines de milliards d'euros de dégâts, selon le comité opérationnel outre-mer.

Les collectivités territoriales se mobilisent elles aussi face à ces risques. Ainsi le conseil général de la Martinique a mis en place un centre de suivi des risques majeurs, que la mission sénatoriale a pu visiter lors de son déplacement à Fort-de-France. L'objectif de ce centre est de surveiller les phénomènes naturels graves et, à cette fin, 350 capteurs sont installés sur le territoire du département.

(ii) *Des risques liés à l'activité humaine*

L'environnement des DOM est également **menacé par l'activité humaine** :

- des retards existant en matière d'infrastructures (déchets, assainissement de l'eau) pèsent sur l'environnement.

La gestion des déchets constitue un enjeu central dans les DOM, notamment dans les DOM insulaires en raison de l'exiguïté de leur territoire. Le comité opérationnel du Grenelle de l'environnement sur l'outre-mer a souligné la nécessité d'un rattrapage structurel dans ce domaine, notamment en matière de réhabilitation des décharges, d'installations de traitement, de collecte sélective et de déchetteries. Des décharges sauvages persistent ainsi aujourd'hui en Guyane et en Guadeloupe¹.

Une des actions prioritaires de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) dans les DOM concerne d'ailleurs les déchets : l'agence prend des initiatives en matière de réduction de la production de déchets, accompagnant les collectivités territoriales qui mettent en place des plans d'élimination et de gestion des déchets, ou en matière de réhabilitation des décharges.

L'antenne guyanaise de l'ADEME souligne ainsi que « *le rattrapage en construction de centres pour le stockage de déchets ultimes (CSDU) est une priorité car les décharges sont sources de risques sanitaires pour la santé publique* ». Dans ce département, la situation, très préoccupante en 2005, tend à s'améliorer avec un programme de réhabilitations : en 2007, une vingtaine de décharges avaient été réhabilitées ou étaient en cours de réhabilitation.

La mission a constaté le caractère sensible de la gestion des déchets en visitant l'installation des déchets non dangereux de Rivière-Saint-Etienne à La Réunion. Ce site traite près de 60 % des déchets de l'île : or ses capacités de stockage seront épuisées dans 5 ans, sans qu'aucune solution de remplacement n'apparaisse à court terme ;

- **la pollution des sols** est également une problématique majeure : les sols antillais ont ainsi été contaminés par des produits comme le chlordécone ou le paraquat, utilisés par les planteurs de banane. En Guyane, l'orpaillage illégal pèse également sur la qualité des sols, du fait de l'utilisation de mercure.

(c) Le potentiel des DOM en matière d'énergies renouvelables.

Les DOM présentent un **potentiel exceptionnel en matière d'énergies renouvelables**, du fait de leur situation géographique, de leur climat ou encore, pour trois DOM sur quatre, de leur caractère volcanique.

¹ Selon les informations du MEEDDAT, en 2001, parmi la quarantaine de décharges sauvages en France une quinzaine était située en Guyane et une dizaine en Guadeloupe.

Les énergies renouvelables représentent déjà aujourd'hui **une part importante de la consommation finale dans les DOM**, comme l'illustre le tableau suivant.

Part des énergies renouvelables dans la consommation finale

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Moyenne nationale
Part des énergies renouvelables dans la consommation finale (estimation)	25 %	8 %	Plus de 50 %	50 %	10,3 %

Source : MEEDAT

Mis à part le cas martiniquais, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale des DOM est **très supérieure à la moyenne nationale**. Ces taux illustrent également l'avance des DOM par rapport aux engagements pris par la France dans le cadre du « paquet énergie-climat » européen et du Grenelle de l'environnement : ils visent à ce que les énergies renouvelables atteignent 23 % de la consommation d'énergie finale d'ici 2020.

La mission relève qu'en matière d'énergies renouvelables, les DOM constituent **un modèle et même une caution pour la métropole** : grâce à eux, celle-ci peut produire des efforts moindres dans ce domaine.

Les **perspectives de développement** de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables sont liées aux projets qui se multiplient aujourd'hui dans différents domaines :

- **la géothermie** dans les départements insulaires volcaniques (Guadeloupe, Martinique et Réunion).

D'après les conclusions du comité opérationnel outre-mer, la production d'électricité par géothermie a un potentiel de développement important pouvant satisfaire à terme, sur la seule base des projets identifiés aujourd'hui, plus de 20 % des besoins des DOM insulaires volcaniques.

Le comité opérationnel salue ainsi l'expérience très positive de la centrale de Bouillante en Guadeloupe et relève que des projets existent aujourd'hui à la Martinique ou à La Réunion ;

- **le photovoltaïque** : profitant du climat favorable des DOM, les panneaux se multiplient aujourd'hui, notamment à La Réunion. Cette dernière est aujourd'hui la région d'Europe hébergeant le plus grand nombre d'installations photovoltaïques raccordées au réseau électrique. La mission a ainsi pu visiter la ville du Port qui s'est proclamée en 2007 « ville solaire », avec l'ambition de tendre vers l'autonomie énergétique en constituant une centrale solaire éclatée sur la ville.

D'autres projets existent dans les autres départements DOM, à l'exemple de l'installation de la première centrale solaire photovoltaïque privée en mai 2009 au Moule (Guadeloupe), sur une surface de 1500 m².

Le développement des panneaux solaires ne doit cependant pas conduire à accélérer la diminution de la surface agricole utile (SAU) : à La Réunion, un protocole a d'ailleurs été signé en juillet 2008 sur cette question entre le préfet, les présidents des conseils général et régional, le président de la chambre d'agriculture ainsi que les professionnels de l'agriculture. Ce protocole vise précisément à limiter l'extension des fermes photovoltaïques sur la surface agricole utile ;

- **l'énergie des mers** : le premier constructeur naval européen, DCNS, et la Région Réunion ont récemment lancé un partenariat de recherche et développement visant à installer un démonstrateur offshore d'énergie thermique des mers. Selon certaines estimations, ce type d'énergie pourrait fournir à terme à La Réunion près de 30 % de ses besoins.

Les projets foisonnent également dans le domaine de l'éolien, du biogaz ou encore de l'hydrogène. Le développement de ces projets connaît cependant **une limite : le stockage de l'énergie**.

(2) Faire des DOM des modèles environnementaux

(a) Les initiatives en cours

(i) *L'ambition du « Grenelle de l'environnement »*

Le Grenelle de l'environnement a fixé des **objectifs très ambitieux dans les DOM afin d'en faire de véritables modèles environnementaux**. L'article 49 du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement évoque notamment :

- en matière d'énergie : **l'autonomie énergétique** par le biais de la maîtrise des consommations et le recours aux énergies renouvelables à hauteur de 50 % au moins de ces consommations à l'horizon 2030 ;

- en matière de ressources naturelles et de biodiversité : la mise en œuvre des **outils permettant d'endiguer le recul de la biodiversité** et de promouvoir sa préservation et sa valorisation ;

- pour les déchets, la résorption des décharges illégales existantes et, à l'horizon 2020, la maîtrise de la production de déchets et la mise en place des installations nécessaires pour optimiser les déchets produits par le recyclage et la valorisation énergétique ;

- en matière d'eau et de pollutions : **un bon état écologique de l'eau**, la sécurité de l'approvisionnement en eau potable à l'horizon 2015,...

À ces différents objectifs correspondent d'ailleurs **des initiatives nationales**. Ainsi en matière de pollutions, le Premier ministre a annoncé en janvier 2008 la mise en place d'un plan d'action chlordécone 2008-2010 aux

Antilles. Visant à répondre à la contamination des sols et des eaux dans les départements antillais, ce plan vise à renforcer la surveillance de la santé de la population et la connaissance des problèmes cliniques et environnementaux liés au chlordécone, à continuer à réduire l'exposition de la population à ce produit ou encore à améliorer la surveillance des sols.

(ii) Des initiatives locales : l'exemple du projet GERRI

La mission a pu constater que **La Réunion** était à la **pointe des initiatives en matière de développement durable**, avec le lancement du programme « Grenelle de l'Environnement à La Réunion – Réussir l'innovation » (GERRI), qui vise à **faire de l'île un territoire sans énergies fossiles d'ici 2030**, objectif bien plus ambitieux que celui porté par le Grenelle de l'environnement.

Ce programme, lancé par l'État, se situe dans la droite ligne des projets lancés dans les dernières années par les collectivités territoriales.

Dès 1999, le président du conseil régional avait fixé l'objectif d'autonomie énergétique de l'île à l'horizon 2025. La Région a mis en place un Plan régional des énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie (PRERURE). Il résulte déjà de ce plan que 32 % de la population utilise des chauffe-eau solaires.

Le projet GERRI est conçu autour de **cinq axes** :

- **les transports** (individuels ou collectifs) : il s'agit de faire de La Réunion le premier territoire du monde où l'ensemble des déplacements motorisés s'effectue au moyen de modes de transports propres, sans recourir aux énergies fossiles ;

- **la production d'énergie** : La Réunion doit parvenir à atteindre l'autonomie énergétique, sans recourir au nucléaire ni être connectée à des gros réseaux continentaux, notamment par le développement de l'électricité photovoltaïque et la mise en chantier d'expérimentations ;

- **le stockage de l'énergie** : l'île doit constituer un espace d'expérimentation pour toutes les problématiques du stockage de l'énergie ;

- **l'urbanisme** : il s'agit d'initier et d'encourager l'émergence d'un mouvement urbanistique à haute qualité environnementale (HQE) et haute performance énergétique (HPE) ;

- **le tourisme** : La Réunion veut se forger une image d'île exemplaire afin d'être touristiquement attractive.

(b) Conforter les initiatives prises en faveur du développement durable

(i) Le renforcement du soutien aux énergies renouvelables

Afin que le développement des énergies renouvelables se poursuive dans les DOM et que ces derniers puissent atteindre l'autonomie énergétique, **les projets et la recherche dans ce domaine doivent être soutenus :**

- **le développement de tous les types d'énergies renouvelables** doit être encouragé : le photovoltaïque, la biomasse, la valorisation des déchets¹ ou encore de l'énergie des mers ;

- des financements doivent être mobilisés pour le développement des **projets en matière d'énergies renouvelables.**

Le cas de la géothermie illustre la nécessité de financements publics, du fait du coût de la réalisation de forages et du risque élevé lié à l'incertitude de la ressource. La phase d'exploration, très onéreuse, ne peut être financée par des développeurs privés et les financements publics sont donc indispensables.

- **la recherche doit être notamment orientée sur le stockage des énergies intermittentes**, sujet de première importance pour les petits départements insulaires.

La plupart des énergies renouvelables, notamment l'éolien et le photovoltaïque, sont intermittentes. En outre, la consommation d'électricité varie de façon importante. Ces deux éléments soulignent la nécessité de stocker l'énergie.

La technologie des batteries est aujourd'hui la plus courante en matière de stockage, mais, malgré les progrès réalisés, elle présente toujours des inconvénients, notamment une durée de vie limitée. Le Japon est en avance en matière de recherche dans ce domaine, ayant lancé dès les années 70 des programmes de recherche-développement. Cependant différents projets existent aujourd'hui en Europe, reposant par exemple sur le stockage par air comprimé ou par accumulateur de chaleur latente.

En France, le stockage de l'énergie figure parmi les priorités de l'effort national de recherche défini par l'article 19 du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Il s'agit d'une des priorités d'action de l'ADEME dans les DOM et des projets y émergent, notamment à La Réunion.

Proposition n° 37 : Promouvoir les projets et la recherche en matière d'énergies renouvelables.

¹ À la manière des installations de production de biogaz que la mission d'information a visité à La Réunion.

(ii) L'environnement et l'énergie, secteurs clé de la coopération régionale

L'environnement et l'énergie doivent être au cœur de la coopération régionale des DOM avec les pays voisins.

En matière de **déchets**, le comité opérationnel du Grenelle de l'environnement recommande ainsi que les DOM développent des échanges d'expérience avec les États présentant des similitudes en termes de contraintes géographiques et économiques.

S'agissant de la **géothermie**, des coopérations pourraient être nouées avec les pays voisins : les installations situées à la Dominique pourraient en effet couvrir 10 % des besoins en énergie de la Martinique et de la Guadeloupe. Le développement de l'approvisionnement à partir de la Dominique est donc un enjeu central pour ces deux départements.

Enfin le comité opérationnel outre-mer a relevé que la coopération régionale était une nécessité en matière de **biodiversité et de ressources naturelles**. Il a prôné une utilisation renforcée des fonds de coopération régionale (FCR) dont l'objet est de favoriser l'insertion des collectivités dans leur environnement par des projets environnementaux et liés à la protection de la biodiversité.

Proposition n° 38 : Faire de l'environnement un domaine clé de la coopération régionale.

(iii) L'amélioration de la répartition des compétences en matière de transport

Comme a pu le constater la mission d'information lors de ses différents déplacements, **l'organisation des transports est un enjeu central** dans les DOM.

L'automobile tient une place centrale dans ces départements, notamment à La Réunion où près de 30 000 véhicules neufs sont achetés chaque année. Le poids des dépenses afférentes à l'automobile est d'ailleurs plus élevé dans les DOM qu'en métropole : 19 % en Guadeloupe, 18,3 % à La Réunion et 17,6 % en Guyane, contre 13,3 % en métropole¹.

Outre des raisons sociales liées notamment à la facilité relative d'accès au crédit bancaire pour l'achat d'une voiture en comparaison au crédit immobilier, cette situation s'explique par la déficience des transports collectifs.

La mission relève que, dans les DOM, les compétences en matière de transport sont réparties entre les conseils généraux, les conseils régionaux, les communes et leurs groupements. Cet **enchevêtrement de compétences entre**

¹ Cf. Insee, enquête budget des familles 2006, citée par le rapport de l'IGF sur le prix des carburants.

différentes autorités organisatrices des transports nuit à l'efficacité de l'action publique dans ce domaine, comme l'a souligné M. Philippe Van de Maele, président du conseil d'administration de l'ADEME, lors de son audition par la mission d'information.

Afin de rationaliser la répartition des compétences et optimiser l'action publique, il paraît donc utile qu'une autorité unique organisatrice des transports soit mise en place dans chaque DOM.

Une telle évolution est d'ailleurs à l'ordre du jour en Martinique où le conseil général a formulé une demande d'habilitation en ce sens.

Proposition n° 39 : Inciter à la mise en place d'une autorité unique organisatrice des transports compétente sur l'ensemble du territoire de chaque DOM.

(3) La valorisation de l'atout environnemental : une chance pour le développement économique

(a) L'environnement, atout pour le développement de certaines activités existantes ou d'avenir

La richesse écologique des DOM peut constituer un atout pour le développement de certaines activités économiques.

Ainsi l'environnement constitue un **élément clé de l'attractivité de ces départements en matière de tourisme**. Une des priorités du conservatoire du littoral dans les DOM est d'ailleurs d'accentuer la valorisation éco-touristique des sites qu'il gère.

De même, le projet GERRI vise à faire de La Réunion une destination attractive à partir du concept d'île exemplaire en matière d'innovation au service du développement durable grâce à la réalisation de structures d'hébergement autosuffisantes en matière énergétique, proposant une climatisation solaire, des véhicules électriques alimentés par l'énergie photovoltaïque ou la mise en place de passeports touristiques « zéro carbone ».

Le trésor de biodiversité que constituent les DOM représente également un atout pour le développement des activités liées à **la pharmacopée ultramarine**.

Comme l'ont indiqué les responsables d'une entreprise de fabrication de produits de santé et de cosmétiques rencontrés par la mission en Guadeloupe, la biodiversité végétale des DOM est particulièrement riche, avec près de 3 000 espèces de plantes dont 625 plantes médicinales. Certaines de ces plantes ont des vertus curatives exceptionnelles.

La LODEOM a constitué un premier pas pour la pharmacopée ultramarine. L'article 12 de ce texte a reconnu la pharmacopée ultramarine en

l'introduisant dans le code de la santé publique. L'article 13 a prévu qu'un décret adapterait la pharmacopée française afin de tenir compte des particularités des plantes médicinales utilisées dans les DOM.

Au-delà de la reconnaissance de la pharmacopée ultramarine, il paraît nécessaire que les autorités publiques portent une attention particulière à ce secteur, afin d'en faire un vecteur de développement.

Enfin, les préoccupations environnementales conduisent à un **nouveau potentiel de la culture de la canne à sucre**.

La canne est aujourd'hui valorisée sous forme de sucre, de rhum, d'électricité ou encore d'engrais. Comme l'ont indiqué les professionnels du secteur à la mission, notamment à La Réunion, la recherche a mis en avant de nouvelles valorisations de la canne : la production de papiers, de cartons, d'isolants thermiques, de panneaux agglomérés, de films, de textiles, de plastiques, de revêtements protecteurs ou adhésifs,...

Ces nouvelles possibilités de valorisation démultiplient le potentiel exceptionnel de la canne et constituent donc une chance pour la filière.

(b) L'environnement, secteur économique d'avenir

(i) L'environnement, secteur prioritaire des zones franches d'activités

La loi pour le développement économique des outre-mer est issue d'une proposition du candidat à la présidence de la République, M. Nicolas Sarkozy, de mettre en place des zones franches globales dans les DOM, c'est-à-dire un dispositif de larges exonérations fiscales (impôt sur les bénéfices, taxe professionnelle, taxe foncière sur les propriétés bâties) pour les entreprises qui y sont installées.

Pour la Guadeloupe, La Réunion et la Martinique, le dispositif comprend deux niveaux d'exonération, un taux bonifié étant réservé à un nombre limité de secteurs économiques. En raison du retard économique de la Guyane, s'y applique uniquement le taux bonifié.

Pour les trois départements concernés, les collectivités ont été consultées sur la définition des **secteurs prioritaires** devant bénéficier du taux bonifié : les énergies renouvelables ont été choisies par les trois départements, la Martinique et la Guadeloupe optant en outre pour l'environnement.

Dans le cadre de la discussion au Sénat sur le projet de loi, le champ des secteurs prioritaires a été harmonisé entre les trois DOM : outre le tourisme et l'agro-nutrition, **les entreprises actives en matière d'énergies renouvelables et d'environnement** bénéficient donc aujourd'hui du taux bonifié d'exonération.

Cette disposition illustre que l'environnement et les énergies renouvelables apparaissent aujourd'hui comme **un élément clé du développement économique endogène des DOM** et le dispositif avantageux des zones franches d'activité devrait permettre leur développement.

(ii) La mobilisation de l'ensemble des acteurs afin de constituer dans les départements d'outre-mer des pôles d'excellence en matière de développement durable

Au-delà des dispositions législatives, il paraît aujourd'hui indispensable que l'ensemble des acteurs locaux se mobilisent et que se structurent de véritables **pôles d'excellence dans le domaine de l'environnement et des énergies renouvelables.**

Les atouts des DOM et les projets permettent en effet de juger réaliste l'émergence de filières de haute technologie, par exemple dans le domaine des énergies renouvelables, comme l'a souligné M. Guy Dupont, président de la Fédération des entreprises des DOM (FEDOM) lors de son audition par la mission d'information.

Le projet GERRI est de ce point de vue un modèle puisque sont organisées à La Réunion des rencontres interprofessionnelles entre formateurs et entreprises. De nouveaux métiers étant sur le point d'apparaître, il est nécessaire d'anticiper pour que les futurs actifs puissent y accéder, notamment en mettant en place de nouvelles formations et un accompagnement spécifique.

Les entreprises, les universités et les établissements de recherche doivent donc aujourd'hui se rapprocher et il paraît même envisageable que, sur ces thématiques, **émergent à terme des pôles de compétitivité** dans les DOM. Le refus du Gouvernement de labelliser de nouveaux pôles de compétitivité à court terme ne connaît à ce jour qu'une exception : les écotecnologies.

La mission estime souhaitable que de nouveaux pôles de compétitivité soient, par exception, labellisés dans les DOM dans les domaines qui leur sont spécifiques.

<p>Proposition n° 40 : Assurer la mise en place de véritables pôles d'excellence de développement durable et favoriser l'émergence de pôles de compétitivité dans les DOM.</p>

3. Mobiliser les acteurs et combiner les moyens pour dynamiser les atouts

a) Le rôle d'accompagnement de l'État

(1) Les adaptations de la législation nationale afin de prendre en compte les spécificités des départements d'outre-mer

(a) Un préalable : la stabilité à moyen terme de la législation fiscale applicable aux départements d'outre-mer

Les responsables économiques rencontrés par la mission sénatoriale ont souligné que **l'instabilité de la législation fiscale applicable aux DOM nuisait à l'activité économique**, en limitant la visibilité nécessaire aux chefs d'entreprises.

Au cours des deux décennies précédant l'adoption de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), quatre textes ont en effet modifié les dispositifs fiscaux spécifiques aux DOM : la « loi Pons »¹ de 1986, la « loi Perben »² de 1994, la « loi Paul »³ de 2000 et la « loi Girardin »⁴ de 2003.

Cette **succession de textes** est, de surcroît, intervenue **sans véritable évaluation** des dispositifs antérieurs. Le Conseil économique et social a lui-même souligné en 2008 que *« depuis deux décennies, les lois de programme se succèdent sans une évaluation des mesures permettant de garantir des dispositions spécifiques pérennes indispensables à un développement de l'outre-mer sur le long terme »*⁵.

Le souci d'assurer une visibilité et une stabilité aux acteurs économiques avait justifié que les dispositifs de la « loi Girardin » soient conçus pour durer quinze ans, afin de *« restaurer la confiance des investisseurs et de permettre aux acteurs économiques publics et privés de connaître clairement le cadre dans lequel ils auraient à prendre des décisions »*⁶.

La LODEOM a certes modifié certains des dispositifs centraux de la « loi Girardin », notamment les mécanismes d'allègement de charges sociales et de défiscalisation des investissements productifs, mais cela afin de tenir compte des évaluations effectuées notamment par la commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer (CNELPOM) et le Conseil économique et social.

¹ Loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986

² Loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

³ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 de programme pour l'outre-mer.

⁴ Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer

⁵ Conseil économique et social, « Projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer », avis présenté par M. Alain Saubert, mars 2008.

⁶ Conseil économique et social, « Évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 », Avis présenté par M. Alain Saubert, juillet 2006.

La mission estime qu'il est nécessaire à l'avenir de s'inspirer de l'exemple de la LODEOM : **assurer une stabilité à moyen terme de la législation fiscale dans les DOM et procéder aux adaptations nécessaires après une réelle évaluation** des différents dispositifs.

Proposition n° 41 : Assurer une stabilité à moyen terme de la législation fiscale applicable dans les DOM.

(b) L'évaluation de l'application de certains dispositifs dans les départements d'outre-mer : l'exemple de l'auto-entrepreneur

Les **difficultés d'application de certaines règles nationales** dans les DOM ont été soulignées par de nombreux interlocuteurs de la mission d'information.

Il en est ainsi de certaines normes techniques applicables notamment en matière de logement, comme cela sera évoqué dans la suite du rapport.

Les présidents des chambres des métiers et de l'artisanat ont quant à eux souligné **l'inadaptation du régime de l'auto-entrepreneur** à la situation des DOM.

Le régime de l'auto-entrepreneur

Institué par la loi pour la modernisation de l'économie (LME)¹, le régime de l'auto-entrepreneur est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009 en métropole et dans les DOM.

Ce régime bénéficie à tout porteur de projet d'activité commerciale ou artisanale après simple déclaration et sans obligation d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers.

L'auto-entrepreneur ne s'acquitte de ses charges sociales et de ses impôts que sur les sommes qu'il gagne effectivement. Il n'est pas soumis à la TVA et bénéficie d'une exonération de taxe professionnelle pendant trois ans.

Ce régime s'applique uniquement aux activités commerciales et artisanales créées par une personne en tant que travailleur indépendant, dont le chiffre d'affaires est inférieur à 80 000 € hors taxe pour la vente de marchandises et 32 000 € pour des prestations de service.

Aux yeux des représentants des chambres consulaires, ce régime menace leur financement, mais présente également des risques liés à l'absence de formation des auto-entrepreneurs (absence de pérennisation de l'activité, risques pour les consommateurs).

Le statut de l'auto-entrepreneur constitue surtout **une concurrence déloyale pour les très petites entreprises** des DOM qui en fondent, comme on l'a souligné précédemment, la plus grande partie du tissu économique.

¹ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008.

La mission considère donc qu'il est **nécessaire que ce dispositif soit adapté aux spécificités des DOM.**

Il semble d'ailleurs que le Gouvernement ait conscience des difficultés existantes. M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du Commerce, de l'Artisanat, des PME, du Tourisme, des Services et de la Consommation annoncé le 25 juin que le régime de l'auto-entrepreneur serait ajusté au plan national, avec une obligation de qualification et d'inscription au registre des métiers.

S'agissant des DOM, il a indiqué qu'un régime de l'auto-entrepreneur pour l'outre-mer serait mis en place au 1^{er} janvier 2010, avec des adaptations par rapport au régime applicable en métropole.

Un amendement introduit à l'initiative du Sénat dans la proposition de loi tendant à favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises adoptée par le Sénat le 9 juin 2009 vise ainsi à ce qu'un décret puisse intervenir afin d'appliquer des taux de cotisation plus bas dans les DOM (aux deux tiers des taux normaux selon le ministre), afin de tenir compte des exonérations existant déjà dans ces départements.

Proposition n° 42 : Adapter le statut de l'auto-entrepreneur à la situation particulière des DOM pour protéger le tissu économique existant.

(c) L'amélioration du système d'aides et de garantie aux petites entreprises

Les présidents des chambres consulaires rencontrés par la mission d'information ont également souligné les **difficultés d'accès au crédit rencontrées par les petites entreprises des DOM.**

L'attitude des banques a été régulièrement mise en cause. Ainsi le président de la chambre de commerce et d'industrie de Basse-Terre a souligné que certaines banques pratiquaient des taux doubles de ceux pratiqués en métropole.

Or, faute de participation des banques, **les dispositifs publics de soutien aux petites entreprises ne sont pas efficaces.** OSEO développe en effet les mêmes produits dans les DOM qu'en métropole, au travers d'une représentation par l'Agence française de développement : il s'agit de produits subordonnés à l'obtention d'un crédit bancaire. En voici quelques exemples :

- l'AFD de Guyane a mis en place, pour répondre à la crise actuelle, certains produits proposés aux entreprises, parmi lesquels un prêt participatif de développement (prêt de 5 à 7 ans sans garantie au bénéfice des entreprises de plus de 3 ans, d'un montant compris entre 15 000 et 100 000 € pour le financement des investissements immatériels, des équipements à faible valeur

de gage et de la croissance du besoin en fonds de roulement. Ce prêt est cependant tributaire d'un crédit bancaire d'un montant au moins égal au prêt ;

- l'antenne guyanaise de l'AFD propose également un prêt à la création d'entreprise (PCE) portant sur un montant compris entre 2 000 et 7 000 €, à condition d'être accompagné d'un prêt bancaire d'un montant au moins égal au PCE ;

- enfin, le fonds DOM-Guyane-AFD couvre les crédits à l'investissement depuis 1999 pour une durée comprise entre 2 et 16 ans. La quotité garantie n'atteint cependant que 40 à 70 % de l'investissement.

Proposition n° 43 : Améliorer le fonctionnement des systèmes de soutien et de garantie destinés aux petites entreprises afin de tenir compte de leurs difficultés d'accès au crédit bancaire.

(2) Faire sauter certains verrous : le cas du schéma minier guyanais

Outre la nécessaire adaptation de la législation aux spécificités des DOM, il revient à l'État de **faciliter l'exploitation de leurs atouts par les DOM**. Or l'État est à l'origine de certains verrous, à l'exemple du schéma minier guyanais.

La Guyane dispose de richesses minérales importantes : l'inventaire minier réalisé entre 1975 et 1995 par le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) a estimé que la Guyane avait un tonnage potentiel de plus de 120 tonnes d'or. Selon les opérateurs miniers du département, celui-ci disposerait d'un potentiel aurifère 12 fois plus élevé que celui du Surinam et de multiples autres ressources minières (diamant, uranium, cobalt, nickel...). Actuellement, l'exploitation de l'or n'est cependant autorisée que sur 2 200 km² et la production d'or déclarée a atteint trois tonnes en 2006¹.

Le schéma d'orientation minière présenté le 16 juin dernier devrait aggraver cette situation.

À la suite du rejet du projet d'exploitation d'une mine d'or à ciel ouvert sur le site de la montagne de Kaw, le président de la République avait en effet annoncé en février 2008 l'élaboration d'un schéma minier en Guyane. Son principe a été établi par l'article 49 du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Le schéma départemental d'orientation minière de la Guyane devait concilier deux exigences : le développement de l'industrie minière guyanaise, d'une part, et la protection de la biodiversité guyanaise, d'autre part.

Après avoir rencontré le préfet responsable de l'élaboration du schéma minier, les élus et les acteurs économiques guyanais, notamment les représentants des opérateurs miniers, la mission considère que **le projet de**

¹ À cette production déclarée s'ajoute cependant la production issue de l'orpaillage illégal.

schéma remis au Gouvernement le 16 juin 2009 constitue **une entrave au développement économique de la Guyane.**

Le projet de schéma place en effet la Guyane « sous cloche » : les zones interdites totalement à l'activité minière couvriraient en effet 45 % de son territoire et les zones où des contraintes très importantes s'appliqueraient (freinant fortement l'activité des petites entreprises) s'étendraient sur 8 % du territoire.

La mission considère que le schéma d'orientation minière, qui va être soumis dans les prochaines semaines au conseil régional, au conseil général, aux communes concernées ainsi qu'aux chambres consulaires, conformément à l'article 60 de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), **doit être révisé dans un sens plus favorable au développement économique de la Guyane. L'avis des collectivités territoriales et les schémas de développement économique qu'elles ont définis** (notamment le schéma d'aménagement régional) **doivent être pris en compte.**

Cette révision pourrait d'ailleurs être positive en termes d'emplois : les opérateurs miniers rencontrés par la mission ont estimé qu'elle pourrait permettre la création de près de 2 000 emplois directs et 8 000 emplois indirects dès 2009-2010.

Proposition n° 44 : Réorienter le schéma minier guyanais afin de favoriser davantage le développement économique.

(3) Permettre aux collectivités territoriales de bénéficier pleinement des subventions de l'État et de l'Union européenne

(a) Les obstacles dans l'obtention des subventions de l'État

Le rôle d'accompagnement des DOM par l'État s'exprime aussi à travers le soutien financier qu'il peut accorder aux collectivités territoriales porteuses de projets de développement. L'État peut en effet subventionner les projets d'investissement des collectivités territoriales, ce qui s'avère souvent nécessaire pour que ces projets soient menés à bien étant données les difficultés financières auxquelles font face les collectivités territoriales d'outre-mer, notamment les communes.

Toutefois, dans le cas des subventions de l'État comme dans celui des subventions provenant de l'Union européenne, les règles applicables à leur versement veulent qu'elles soient subordonnées à l'apport, par la collectivité territoriale bénéficiaire, d'une partie des fonds nécessaires à l'investissement. Au niveau européen, c'est en application du « principe d'additionnalité » que

les crédits des fonds structurels ne peuvent se substituer aux dépenses structurelles publiques et doivent être au contraire additionnels¹.

Cette règle a vocation à responsabiliser les collectivités territoriales et à garantir la pertinence et la qualité de l'investissement. Si, de manière générale, elle est vertueuse, dans les DOM, de nombreuses communes sont dans une situation budgétaire telle qu'elles ne sont pas en mesure d'apporter cette part des fonds nécessaire à l'obtention des subventions.

Ainsi, M. Patrick Hernandez, directeur départemental de l'Insee en Guadeloupe a estimé, lors de son entretien avec la délégation de la mission, que l'incapacité des collectivités territoriales de Guadeloupe à utiliser l'ensemble des subventions mises à leur disposition par l'État et l'Union européenne constituait le principal problème de financement de l'économie guadeloupéenne et que cette incapacité résultait notamment des difficultés des communes à cofinancer les projets.

Lors de son déplacement à Saint-Georges-de-l'Oyapock, en Guyane, la mission a rencontré la maire, Mme Fabienne Mathurin-Brouard, qui a également constaté que la faiblesse des ressources fiscales de sa commune ne lui permettait pas de dégager les crédits nécessaires pour bénéficier des subventions, même lorsque la part de l'investissement à cofinancer ne s'élevait qu'à 20 % du montant total du projet.

Il apparaît donc que, paradoxalement, les communes les plus en difficultés sont celles qui peuvent le moins recourir aux aides de l'État et de l'Union européenne visant à permettre de financer les projets d'investissement dont elles ont besoin.

(b) Préfinancer les subventions et soutenir techniquement les collectivités territoriales

Un dispositif de préfinancement existe pour les subventions européennes. Il consiste à prêter à la collectivité territoriale demandant la subvention l'apport nécessaire pour financer sa contribution au projet d'investissement. Ainsi, la collectivité peut bénéficier des subventions pour financer l'ensemble du projet, à charge pour elle de rembourser, par la suite, les fonds qui lui ont été prêtés. L'Agence France Trésor propose ainsi aux DOM des dispositifs de préfinancement des subventions européennes (PSE), qui consistent en des prêts d'une durée de 36 mois au maximum et au plus égaux à 100 % du montant de la subvention attendue de l'Union européenne.

Au vu des difficultés que rencontrent encore, malgré ces dispositifs, certaines collectivités pour apporter les fonds nécessaires à l'obtention des subventions de l'Union européenne, votre mission préconise un renforcement des dispositifs de préfinancement existants pour les subventions européennes, qui doivent vraiment élargir le champ des collectivités territoriales bénéficiaires.

¹ Article 15 du Règlement général n°1083/2006 sur les fonds structurels européens.

Par ailleurs, votre mission **souhaite que de tels dispositifs de préfinancement soient également proposés pour l'obtention des subventions de l'État**. En effet, d'une part, rien ne justifie de traiter différemment les subventions de l'État et de l'Union européenne et, d'autre part, il n'est pas acceptable que les collectivités qui rencontrent les difficultés les plus importantes restent à l'écart de certaines subventions de l'État et ne puissent mettre en œuvre leurs projets de développement.

Proposition n° 45 : Renforcer le dispositif de préfinancement des subventions de l'Union européenne et mettre en place un système de préfinancement des subventions de l'État.

Votre mission a constaté lors de ses déplacements dans les DOM que les **difficultés rencontrées** par les collectivités territoriales **dans le montage des dossiers permettant l'obtention des subventions européennes** constituaient un second obstacle à l'obtention de ces subventions. En effet, faute de formation appropriée et de connaissance des règles européennes, les dossiers montés par les collectivités sont trop souvent lacunaires, comme le relevait M. Patrick Hernandez, directeur départemental de l'Insee en Guadeloupe.

Par conséquent, il conviendrait d'allier au renforcement et à l'extension des dispositifs de préfinancement des subventions un effort accru en matière de formation des décideurs locaux. Cette aide serait de la responsabilité des services déconcentrés de l'État.

Proposition n° 46 : Fourniture, par les services déconcentrés de l'État, d'un soutien technique aux collectivités territoriales dans le montage des dossiers de financement permettant d'obtenir les subventions européennes.

b) L'impulsion locale pour valoriser les atouts du territoire

Si l'État a un rôle d'accompagnement du développement des territoires des DOM, les collectivités territoriales semblent les mieux placées pour définir et porter des projets de développement.

(1) Faciliter l'accès au crédit bancaire

La première condition pour favoriser l'impulsion locale des projets de valorisation des atouts du territoire est de garantir aux collectivités territoriales qu'elles disposeront des capacités d'investissement nécessaires. Or, outre les outils envisagés pour remédier aux difficultés d'autofinancement des

collectivités territoriales, il convient de faciliter l'accès au crédit bancaire de ces collectivités.

(a) Des difficultés d'accès au crédit qui limitent l'impulsion locale

À ce sujet, la DGCL indique que « *l'offre bancaire dans les DOM est développée, on retrouve les grands établissements métropolitains auxquels s'ajoutent les institutions financières publiques (AFD, CDC, BEI). Certaines collectivités comme le conseil régional de La Réunion ont réalisé des levées d'emprunt directement sur le marché financier* »¹.

Toutefois, malgré le développement de l'offre bancaire, on constate que l'accès au crédit par les collectivités territoriales des DOM se heurte à certains obstacles.

Ainsi, la DGCL reconnaît que « *les taux pratiqués restent plus élevés qu'en métropole malgré une convergence profonde depuis les années 1990. Les taux moyens à long terme des prêts (en 2006) sont encore supérieurs d'au moins 0,5 point de base à ceux de la métropole* ». La référence à des taux moyens doit par ailleurs être relativisée. En effet, si les grandes collectivités, telles que la région de La Réunion, qui disposent de capacités financières importantes, peuvent relativement facilement trouver des emprunts à des taux satisfaisants, les petites communes font en revanche face à des conditions d'emprunt qui peuvent être rédhibitoires.

M. Bernard Cressot, trésorier payeur-général de la Guadeloupe, a reconnu, lors de son audition par la délégation de la mission, que la capacité d'autofinancement des communes étant très faible et que cela limitait d'autant leurs possibilités d'emprunt et d'investissement. Le trésorier payeur-général de la Guyane a confirmé cette analyse, considérant que « *les banques étaient réticentes pour prêter aux collectivités territoriales* » de Guyane, en raison principalement des difficultés budgétaires de ces collectivités.

(b) Un endettement des collectivités territoriales relativement limité

Il résulte de ces difficultés à emprunter que, globalement, les niveaux d'endettement des communes d'outre-mer sont plutôt faibles comparés à l'endettement des communes de métropole.

Ainsi, en moyenne, le ratio dette sur recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales est significativement inférieur dans les DOM, avec une moyenne de 57,5 %, à ce qu'il est en métropole, où il atteint 76,8 %. Rapporté au nombre d'habitants, le même constat peut être dressé avec une dette communale de 682 € par habitant dans les DOM contre 824 € par habitant en métropole en moyenne.

Il convient toutefois de relever des disparités importantes, notamment en fonction de la taille de la commune et de sa capacité à recourir à l'emprunt. Ainsi, par exemple, le taux d'endettement moyen des communes de plus de

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur.

10 000 habitants de La Réunion était de 62,8 % à la fin de l'année 2006 contre 12 % pour les communes métropolitaines de taille similaire.

De manière générale, on relève que, dans les DOM, les communes de moins de 10 000 habitants financent principalement leurs investissements au moyen de subventions, les communes de plus de 10 000 habitants ayant pour leur part plutôt recours à l'emprunt.

- (c) Mettre à l'étude un fonds de garantie, par l'État, des emprunts des collectivités territoriales

Une des solutions envisageables serait la mise en place, par l'État, d'un fonds de garantie des prêts accordés par les banques aux collectivités territoriales. Le fonds serait à même de rétablir la confiance des prêteurs vis-à-vis des collectivités territoriales les plus en difficulté.

Toutefois, il faudrait s'assurer qu'un tel fonds de garantie ne déresponsabilise pas les décideurs locaux. L'État ne doit pas assumer la charge d'emprunts contractés à des taux trop élevés, qui correspondent au financement de projets de développement non viables ou que la collectivité territoriale n'a aucun espoir de pouvoir rembourser.

Par conséquent, votre mission se prononce en faveur d'une mise à l'étude des modalités de création d'un fonds de garantie spécifique pour les emprunts contractés par les collectivités territoriales. Il reviendrait à l'État de définir un faisceau de critères précis et stable par l'application duquel la garantie de l'État serait ou non accordée.

Proposition n° 47 : Étudier les modalités de mise en place d'un fonds de garantie spécifique pour les emprunts contractés par les collectivités territoriales.

- (2) Définir des projets et assurer un cadre favorable à l'activité économique

- (a) Il revient aux acteurs locaux de déterminer les potentialités de leurs territoires et mettre en œuvre les projets correspondants.

Face à la situation économique et sociale des DOM, il revient aux acteurs locaux, collectivités territoriales et chambres consulaires notamment, de **déterminer les potentialités de leurs territoires et de construire de façon coordonnée des projets de développement correspondants.**

L'élaboration par les acteurs locaux d'un véritable projet de développement est aujourd'hui nécessaire **dans le domaine touristique.**

Le secteur du tourisme traverse une **grave crise** dans les DOM : depuis 2000 ont été ainsi enregistrées une diminution de la fréquentation aéroportuaire de 12,8 %, la fermeture de 12,1 % du nombre de chambres en

hôtellerie classée et non classée, une baisse de 21 % du nombre de nuitées ou encore une chute de plus de 75 % du nombre de croisiéristes¹. La situation s'est encore aggravée aux Antilles depuis le mouvement social : les réservations enregistrées pour l'été 2009 dans les deux départements s'effondrent de 88 % selon les carnets de commandes des tour-opérateurs.

Les DOM disposent pourtant de nombreux atouts (situation géographique, climat, paysages) qui avaient permis un développement de ce secteur, notamment aux Antilles.

Mais plusieurs éléments constituent aujourd'hui des handicaps :

- la concurrence exercée par les autres destinations touristiques de la Caraïbe (Cuba et République dominicaine notamment) ou de l'océan Indien (Seychelles, Maurice) ;

- la difficulté en matière de desserte aérienne : les professionnels du tourisme soulignent en effet que les DOM sont desservis quasiment exclusivement depuis Orly, alors que les avions en provenance des capitales européennes arrivent à Roissy ;

La desserte des départements d'outre-mer

La mission s'est interrogée sur les raisons de la desserte des DOM depuis Orly.

Il est apparu qu'il s'agit d'un choix des compagnies aériennes, les obligations de service public n'imposant pas un aéroport de départ. Certaines compagnies desservent d'ailleurs les DOM depuis Roissy (Air Austral pour La Réunion) ou depuis la province.

Interrogée par la mission, la compagnie Air France KLM a justifié le choix d'Orly pour la desserte des DOM par le fait que 90 % de la demande de transport provenait de passagers voyageant entre les DOM et la région parisienne, ou les DOM et la province française. L'aéroport d'Orly est celui qui répond le mieux au souhait de cette clientèle, du fait de sa facilité d'accès en Île-de-France, et parce qu'il offre les meilleures correspondances pour la province française.

Entre 2003 et 2005, Air France a cependant affrété des vols au départ de Roissy afin de tester la réponse du marché. Selon la compagnie, les résultats ont été peu concluants : les coefficients de remplissage ont été inférieurs de 10% sur cette période à leur niveau précédent, le trafic à partir de la province française a diminué et aucun accroissement du trafic en provenance d'autres pays européens n'a été constaté.

En dépit des résultats de cette expérience, jugés décevants par Air France, la mission estime que la desserte des DOM à partir de Roissy est essentielle pour assurer la diversification de la clientèle touristique.

- une dépendance trop forte par rapport au marché français, qui représente près de 80 % du chiffre d'affaires de la filière tourisme. Cette dépendance explique la saisonnalité importante du marché : en Martinique,

¹ Cf. « DOM, comment sortir de la suradministration et de l'assistanat », IFRAP, juin 2009

60 % du chiffre d'affaires annuel du secteur est réalisé sur les quatre premiers mois de l'année civile ;

- le déficit en matière d'accueil et de formation touristique, souligné par l'ensemble des professionnels rencontrés par la mission.

Il est donc indispensable que les acteurs locaux, notamment antillais, mènent une véritable réflexion sur les potentialités de leurs territoires et sur l'offre touristique qui pourrait permettre un véritable « décollage » du secteur. Les représentants du pôle Emploi de la Martinique ont ainsi indiqué aux membres de la mission qu'il serait souhaitable, aux Antilles, de recentrer l'offre touristique vers le haut de gamme ou vers l'éco-tourisme et de lancer des initiatives fortes en matière de formation touristique.

Au-delà de la nécessaire élaboration de projets de développement économique, la mission estime qu'il est **nécessaire que ces projets soient conçus de façon coordonnée entre les différents niveaux de collectivité.**

La mission a en effet pu constater à plusieurs reprises que les collectivités territoriales lançaient des projets de façon non coordonnée, voire concurrente.

À La Réunion par exemple, le Conseil régional a lancé le plan Réunionnais de Développement Durable (PR2D), le conseil général le Schéma d'Aménagement et de développement durable, tandis que le monde économique concevait « La Réunion Ile Verte ». La multiplication de ces projets de développement concurrents a d'ailleurs conduit le Conseil économique et social régional à élaborer une « *synthèse des stratégies macro-économiques* ».

<p>Proposition n° 48 : Parvenir à une planification coordonnée entre les différents niveaux de collectivités en matière de projets de développement économique.</p>
--

(b) L'accompagnement et la formation des chefs d'entreprises

Comme cela a été souligné précédemment, le tissu économique des DOM est marqué par une prépondérance des très petites entreprises et par un taux de mortalité important de ces entreprises.

Les différents interlocuteurs rencontrés par la mission d'information, et notamment les représentants des chambres consulaires, ont souligné que le **déficit de formation des chefs d'entreprises ultramarins expliquait en partie le fort taux de mortalité des entreprises.**

Bien souvent, en effet, les chefs d'entreprise ne disposent pas des compétences requises en matière de gestion, nécessaires à la pérennisation de leur activité.

La mission estime qu'il revient aux acteurs locaux, tant les collectivités territoriales que les chambres consulaires, de lancer des initiatives en matière d'accompagnement et de formation des chefs d'entreprise.

Plusieurs initiatives ont d'ailleurs été présentées à la mission d'information lors de ses déplacements.

Les chambres consulaires tout d'abord : la chambre de commerce et d'industrie de Guyane a mis en place un dispositif d'aide intitulé « convention d'assistance aux entreprises », visant à accompagner les entreprises pendant les trois premières années d'activité. Un des objectifs affichés de ce dispositif est de « *contribuer à réduire le taux de mortalité des jeunes entreprises* ». Par la signature de cette convention, le chef d'entreprise peut bénéficier d'un accompagnement individualisé, de sessions d'information sur la notion d'entreprise ou sur l'environnement juridique, fiscal, comptable ou commercial, ou encore de conseils dans une démarche de formation.

Les chambres de commerce et d'industrie de Basse-Terre et de Pointe-à-Pitre, ont pris des initiatives semblables.

Les collectivités territoriales ensuite : elles peuvent encourager la mise en place de pépinières d'entreprises apportant un accompagnement aux chefs d'entreprises.

En Martinique, la CACEM (Communauté d'agglomération du centre de la Martinique) a créé une pépinière d'entreprises proposant des prestations de soutien aux entreprises, facilitant les transferts de technologie et développant des programmes économiques. La gamme de services d'orientation et d'accompagnement de projets est large puisqu'il s'agit d'accompagner le chef d'entreprise pendant la phase de montage du projet de création et d'assurer ensuite un suivi pendant la phase de démarrage de l'entreprise. Cette pépinière a permis à ce jour la création de 54 emplois.

La mission estime qu'au vu de la persistance d'un taux de mortalité élevé des entreprises des DOM, il est nécessaire de renforcer et de généraliser ces initiatives.

<p>Proposition n° 49 : Renforcer les initiatives en termes d'accompagnement et de formation des chefs d'entreprises (pépinières notamment).</p>
--

(c) La nécessaire programmation des projets structurants

La commande publique joue un rôle essentiel en matière d'activité économique dans les DOM.

À La Réunion, le niveau de la commande publique a ainsi atteint un pic historique en 2009 avec près de 885 millions d'euros. La moyenne annuelle est également très élevée, atteignant près de 500 millions d'euros.

Cette situation crée une **situation de dépendance pour les petites entreprises** vis-à-vis des commandes des collectivités territoriales.

Le chantier de la route des Tamarins a révélé les conséquences de cette dépendance. Ce « chantier du siècle » a duré 6 ans (mai 2003-juin 2009), a coûté près de 1,1 milliard d'euros supportés à 85 % par la région et a permis la création de 3 000 emplois directs et indirects. Cette route de 34 kilomètres, comprenant 120 ouvrages d'art destinés à enjamber les ravines, vise à délester la route côtière particulièrement encombrée et à assurer le développement du Sud de l'île.

Il a conduit les petites entreprises à de lourds investissements, facilités par le dispositif de défiscalisation. Différents témoignages recueillis par la mission ont mis en avant les difficultés éprouvées aujourd'hui, au terme du chantier, par ces entreprises.

La mission considère qu'il est nécessaire que les collectivités territoriales, au-delà des contrats de plan les liant à l'État, assurent une réelle visibilité de la commande publique sur le moyen terme, en lien avec les chambres consulaires et les représentants des petites entreprises, par une programmation pluriannuelle des projets structurants.

<p><u>Proposition n° 50</u> : Adoption par les collectivités territoriales d'une programmation pluriannuelle des projets structurants afin d'assurer une véritable visibilité pour les petites entreprises.</p>
--

c) Une priorité : la formation professionnelle doit fédérer toutes les énergies

L'organisation française de la formation professionnelle est marquée par **un état des lieux alarmant**, en raison de sa complexité, de son cloisonnement et d'un important corporatisme¹.

Ce constat, commun entre la métropole et l'outre-mer, concerne notamment la « gouvernance » du système. « *Il n'y a plus de pilote dans l'avion* » : telle a d'ailleurs été la formule employée par M. Jacques Delors en 2007 devant la mission d'information du Sénat sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle. Ainsi, **au niveau régional, la difficulté d'articuler la logique territoriale avec la logique de branche ne permet souvent pas de rassembler, à la même table de négociation, les**

¹ *Rapport d'information n°365 (2006-2007) fait au nom de la mission commune d'information du Sénat sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle, par M. Bernard Seillier, Sénateur, 4 juillet 2007.*

partenaires les mieux à même de définir les actions de formation les plus adaptées.

(1) La taille et l'isolement relatif des départements d'outre-mer doivent permettre de trouver des solutions rapides et adaptées

Le nombre de personnes sans qualification est particulièrement élevé dans les DOM : 40 % contre 17 % en métropole. En 2007, de 26 % à 58 % des jeunes, selon les DOM, ont quitté le système scolaire sans diplôme, soit deux à trois fois plus qu'en métropole, et plus du quart des jeunes qui travaillent ne sont pas diplômés. Le chômage est une préoccupation majeure, puisque son taux est supérieur à 20 % dans les DOM, alors que la moyenne nationale était inférieure à 8 % à la fin de 2008. La Réunion est le département le plus touché par le chômage bien qu'il soit également celui qui a connu l'évolution la plus positive : il y est passé d'environ 30 % sur la période 2001-2005 à 24,2 % en 2007. La baisse constatée dans les autres DOM est moins forte, mais leur niveau de départ était plus bas que celui de La Réunion : environ 23 % à la Martinique ou en Guadeloupe. La situation de l'emploi est également marquée par un **taux de chômage des jeunes très élevé** : il touchait par exemple 48,9 % des 15-24 ans à La Réunion en 2008.

Les **handicaps structurels** sont connus : un tissu économique fragile, principalement composé de très petites entreprises, des filières peu organisées et émiettées, des collectivités territoriales aux ressources fiscales limitées. De plus, les bassins de population et les territoires sont restreints ; les demandeurs de formation professionnelle ne peuvent pas, comme en métropole, faire quelques dizaines ou centaines de kilomètres pour trouver une formation qui leur convient.

Alors que la gouvernance de l'ensemble du système de formation professionnelle a été identifiée comme une cause majeure de dysfonctionnements, **ces handicaps peuvent justement se transformer en moyens du changement**. Sur des territoires restreints, le nombre des acteurs est limité ; ils peuvent donc plus facilement « se retrouver autour d'une table » et harmoniser leurs politiques : la contrainte territoriale rend possible une concertation régulière et approfondie.

Proposition n°51 : Réunir une conférence permanente de la formation professionnelle rassemblant l'ensemble des acteurs publics et privés.

(2) La mobilité au service de la formation et de l'insertion professionnelles

(a) La mobilité, essentielle pour les habitants, doit aussi s'orienter vers les pays proches pour en améliorer l'efficacité

Si la gouvernance du système est améliorée, il n'en reste pas moins que les DOM, en raison de la taille de la population et des territoires et de leur éloignement d'autres lieux de formation potentielle, ne peuvent pas fournir une palette suffisante de formations, qui ne peuvent ni être trop spécialisées, ni couvrir tout le spectre des besoins, sauf à organiser, à un coût prohibitif, des stages pour un ou deux bénéficiaires.

En conséquence, **la mobilité est un élément consubstantiel du système de formation professionnelle outre-mer.**

Tel est l'objet du passeport mobilité, créé en 2002, destiné à **permettre aux personnes résidant dans une collectivité territoriale d'outre-mer de suivre une formation en dehors de celle-ci.** Dans son volet formation et insertion professionnelle, le passeport mobilité bénéficie en effet aux jeunes de dix-huit à trente ans admis en formation professionnelle en métropole pour un stage de plus de trois mois, titulaires d'un CDI ou d'un CDD de plus de six mois ou qui passent en métropole les oraux des concours de catégorie A et B de la fonction publique ou d'entrée aux grandes écoles. Le passeport mobilité a connu un grand succès, notamment dans son volet formation et insertion professionnelle - 35 000 passeports délivrés – qui a coûté 5 millions d'euros en 2007. Ce résultat reste cependant limité au regard des besoins importants et du public visé par cette politique.

Réformant globalement la politique de continuité territoriale de l'État, la LODEOM a tout de même conservé un « passeport mobilité formation professionnelle » au sein du nouveau fonds de continuité territoriale.

En ce qui concerne la formation professionnelle, il semble essentiel de **multiplier les possibilités de stages dans les pays voisins des DOM.** De telles formations posent naturellement le problème de la langue, mais on peut estimer que **la nature des tissus économiques y est plus proche qu'avec la métropole,** avec des secteurs prioritaires communs : tourisme, pêche, agriculture (exemple de la canne ou de la banane), développement durable etc. De plus, par le biais de l'éducation et de la formation, les relations personnelles, puis professionnelles, sont plus aisées à nouer. En outre, la différence de coût permettrait de faire bénéficier plus de personnes des dispositifs de mobilité et de formation.

Enfin, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, à Paris ou lors de ses déplacements, ont insisté sur la nécessité de **passer d'une logique de la demande à une logique de l'offre.** Les dispositifs de formation professionnelle doivent être conçus et organisés selon les besoins réels de l'économie pour les années à venir.

Proposition n°52 : Améliorer le financement de la mobilité des stagiaires en formation professionnelle, dans le cadre national mais aussi dans l'environnement régional, en adaptant l'offre aux besoins réels.

(b) L'ANT : un opérateur peu performant, mais en transformation

(i) *Des missions ambitieuses, des résultats très limités*

Créée en 1982 pour remplacer le bureau pour le développement des migrations intéressant les DOM (BUMIDOM), qui avait été mis en place par Michel Debré en 1963, l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) a pour objet de veiller à l'insertion professionnelle des personnes, en particulier les jeunes, résidant habituellement outre-mer.

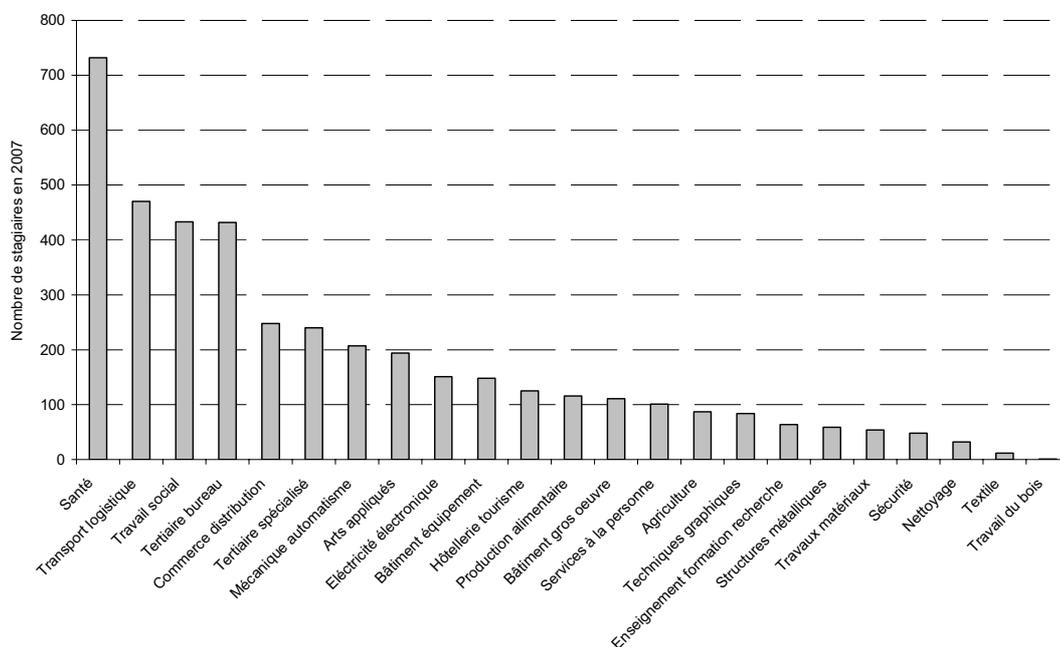
À ce titre, elle a pour mission principale de favoriser la formation professionnelle en mobilité hors de leur région d'origine, et l'accès à l'emploi, de ces personnes. Elle doit leur permettre d'accéder à une spécialisation de leurs qualifications professionnelles et compenser les handicaps structurels des DOM, par exemple en termes d'isolement géographique.

Comme l'a résumé M. François-Xavier Bieuville, son directeur général, elle a pour vocation d'être « *un assembleur de parcours* », en identifiant les centres de formation pertinents, en orientant les candidats, en finançant leur mobilité et en leur assurant un accompagnement et un suivi pédagogique.

Lors de son audition par la mission, le directeur général de l'agence a donné les statistiques suivantes : 4 742 mesures de formation entreprises en 2008 pour 3 790 stagiaires, dont 88 % de moins de 30 ans, et un taux d'insertion des stagiaires dans l'emploi de seulement 37 %. Il est évident que l'action de ANT, quels que soient les efforts déployés, n'est pas à la hauteur des défis à relever. Outre la faiblesse du nombre de bénéficiaires, on peut noter la grande dispersion des domaines professionnels de formation.

Répartition en domaines professionnels des stagiaires de l'ANT en 2007

(Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Wallis-et-Futuna, Nouvelle-Calédonie et Saint-Pierre-et-Miquelon)



Pour faire face à ses missions, l'ANT a disposé, en 2008, d'un budget de 36 millions d'euros, provenant de l'État, des collectivités territoriales et de l'Union européenne, via le fonds social européen. Ses effectifs comprenaient 126 agents repartis dans quinze implantations, dont une par DOM.

En analysant de manière plus détaillée « l'état synthétique des coûts de la mobilité », transmis par l'ANT à la mission, plusieurs questions financières se posent :

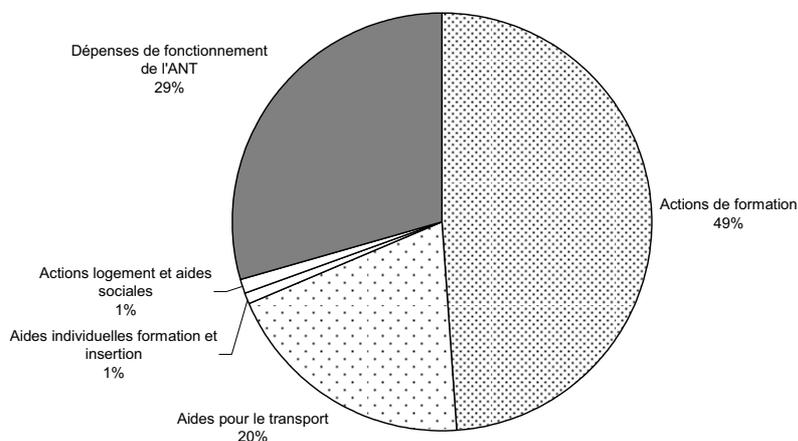
- sur les **36,4 millions d'euros de recettes en 2007, seuls 17 millions proviennent de l'État, soit 47 %**. 12,3 millions proviennent des collectivités territoriales, principalement le conseil régional de La Réunion pour 8 millions, et 5,5 millions du fonds social européen ;

- la subvention du secrétariat d'État à l'outre-mer destinée à financer les charges de service public de l'agence (7,3 millions d'euros) ne suffisent pas à couvrir ses charges de fonctionnement (10,7 millions) ;

- les **nombreux autres financeurs de la mobilité professionnelle outre-mer**, dont l'État au travers d'autres missions que celle consacrée spécifiquement à l'outre-mer, apportent de leur côté 36,7 millions d'euros, soit le même montant que l'ensemble des actions de l'ANT ;

- les **dépenses de fonctionnement de l'agence représentent 29 % de l'ensemble de ses charges en 2007**.

Dépenses de l'ANT : 36,3 millions d'euros en 2007



(ii) *La signature de la convention d'objectifs et de moyens 2009-2011 : un nouveau souffle pour l'ANT ?*

Les perspectives de l'ANT pour les années à venir ont été définies dans une nouvelle convention d'objectifs et de moyens signée le 30 avril dernier avec l'État pour la période 2009-2011, avec pour objet d'ancrer davantage son action « *dans une démarche de performance* ». Cette convention s'inscrit dans le cadre de la réforme de la politique de formation en mobilité, prévue par la LODEOM. Selon le secrétariat d'État à l'outre-mer, l'ANT va gérer seule l'attribution d'environ 25 000 aides à la mobilité des jeunes chaque année (prise en charge du billet d'avion, financement de la formation, attribution d'une allocation mensuelle quand les ressources du jeune sont insuffisantes). Son budget devrait en conséquence, selon la même source, passer à 100 millions d'euros.

Surtout, **la logique de fonctionnement devrait être inversée**, l'agence passant d'une politique de la demande ou du guichet à une politique de l'offre. De plus, l'ANT doit **individualiser plus fortement les parcours des stagiaires** pour améliorer leur accession à un emploi durable.

La nouvelle convention fixe d'ailleurs un certain nombre d'objectifs :

- en matière de formation professionnelle en mobilité (lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi, améliorer la qualification de la population, améliorer l'impact de la mobilité sur le développement de l'emploi dans les secteurs en tension) ;

- en matière de fonctionnement de la structure (optimiser l'efficacité des dispositifs de formation professionnelle en mobilité, améliorer la qualité des prestations rendues, optimiser l'efficacité du fonctionnement de l'ANT). La réussite de ces objectifs passe par une réflexion sur ses structures, en concertation avec les organisations syndicales, sur les lieux d'implantation, sur le rôle des délégués régionaux et sur les métiers mêmes de l'insertion professionnelle ;

- en matière d'organisation ;

- en matière de continuité territoriale et de mobilité des ultramarins.

Le secrétaire d'État à l'outre-mer a également annoncé qu'un concours allait être lancé pour changer le nom de l'agence.

En ce qui concerne le budget, il est difficile à ce stade, en raison des annonces gouvernementales et de la transformation de l'agence en opérateur unique de l'État pour la mobilité et la continuité territoriale, d'en anticiper l'évolution. Mais **la convention d'objectifs et de moyens ne semble pas particulièrement ambitieuse** :

	Réalisation 2007	Cible 2011
Projet initiative jeune, volet mobilité (nombre de nouveaux bénéficiaires)	3 280	3 050
Formation individuelle en mobilité (nombre de nouveaux bénéficiaires)	991	1 000
Passeport mobilité formation (nombre de bénéficiaires de billets d'avion)	3 715	4 170

Outre celles des moyens et du nombre de bénéficiaires des dispositifs de la mobilité, diverses questions restent à approfondir. Il sera ainsi nécessaire de renouveler et de **renforcer les partenariats** de l'agence avec l'ensemble des acteurs du secteur, notamment avec les conseils régionaux compétents en matière de formation professionnelle depuis la décentralisation. L'articulation avec la « chaîne » de la formation doit être mieux organisée et intégrer une plus grande coordination. À La Réunion, une expérimentation a été lancée par la création d'un comité de pilotage de la mobilité regroupant les collectivités locales, Pôle emploi, l'État et l'ANT.

Enfin, l'ANT travaille déjà avec le service militaire adapté pour organiser la mobilité ou la formation de ces volontaires après leur passage au SAM. Cette articulation doit également être renforcée, notamment en prévision de l'augmentation du nombre de jeunes accueillis dans ce cadre.

(3) Le service militaire adapté : un modèle pour un public par définition restreint

(a) Le succès du service militaire adapté

(i) *Le « chaînon manquant »*

Le service militaire adapté (SMA) a été créé, à l'initiative de Michel Debré, en 1961 aux Antilles et en Guyane, avant d'être étendu à la quasi-totalité des collectivités d'outre-mer.

Comme l'a rappelé le colonel Jean-Michel Luccitti, chef d'état-major du commandement du service militaire adapté, lors de son audition par la mission d'information, il s'agissait à l'époque de conjuguer les obligations du service national avec un besoin en formation professionnelle et en développement économique des collectivités d'outre-mer.

Lors de la suspension de la conscription en 1996, le dispositif du SMA a été maintenu mais ses missions ont évolué. Si sa mission première était **d'assurer, dans un environnement à caractère militaire, une formation professionnelle à de jeunes ultramarins volontaires en difficulté**, il contribue désormais également, par le biais de chantiers d'application, au développement économique des départements et collectivités d'outre-mer, ainsi qu'à la protection civile, notamment lors des catastrophes naturelles.

Le SMA s'adresse à de jeunes ultramarins, garçons ou filles, âgés de dix-huit à vingt-six ans, souvent sans diplôme ou en situation d'échec scolaire et n'ayant que peu de chances de trouver un emploi. Si l'engagement à servir dans le SMA est fondé sur le volontariat, il existe une procédure de sélection afin de vérifier que le candidat répond aux critères fixés, y compris en termes de conditions d'aptitude physique, et qu'il n'a pas eu de démêlés trop lourds avec la justice.

Son objectif est de permettre à un jeune en difficulté de recevoir une formation de base, afin de lui permettre ensuite d'obtenir un diplôme ou de trouver un emploi. Ce dispositif constitue pour ce profil de jeunes, selon l'expression du colonel Luccitti, le « *chaînon manquant* » entre la formation initiale et la vie professionnelle. En outre, l'offre de formation, assurée par des militaires ou des enseignants détachés de l'éducation nationale, est différente et adaptée selon les territoires

Au total, plus de 120 000 jeunes sont passés par le SMA depuis sa création en 1961. Aujourd'hui, **trente-sept métiers** sont proposés dans des secteurs de forte demande de main-d'œuvre tels que le bâtiment, la restauration, la sécurité, la pêche ou le tourisme.

(ii) *Un dispositif qui a fait ses preuves*

Le service militaire adapté peut se prévaloir d'un incontestable succès : le bilan 2008 fait ainsi apparaître **un taux d'insertion de 80 %** pour

l'ensemble des jeunes incorporés. Actuellement, **près des deux tiers des volontaires s'insèrent directement dans un emploi à l'issue du SMA.**

En 2008, le SMA a concerné 2 900 jeunes ultramarins volontaires (dont un quart de jeunes filles) répartis dans les sept unités situées à la Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, auxquelles s'ajoute une unité en métropole située à Périgueux.

Entre 30 % et 40 % peuvent être considérés comme illettrés et 75 % ne détiennent pas le brevet des collèges.

Le SMA dispose actuellement d'environ 700 personnels d'encadrement, en majorité des militaires détachés par le ministère de la défense, ainsi que d'un état-major.

Son budget est de 124 millions d'euros en 2009, comprenant des dotations de l'État, des subventions de l'Union européenne et des collectivités d'outre-mer.

Au-delà du bilan quantitatif en termes d'insertion professionnelle, il est important de souligner que le SMA joue ainsi un rôle notable pour insérer le volontaire dans la société et l'accent est mis durant l'année de stage, non seulement sur la formation, mais aussi sur le comportement et les règles de vie à respecter en société. La formation globale proposée par le SMA est ainsi fondée sur la rupture que supposent l'acte d'engagement et la vie en internat dans une enceinte militaire. D'ailleurs, le SMA met plus l'accent sur « l'employabilité » des jeunes volontaires que sur l'accès direct à un emploi précis.

(b) De nouveaux objectifs bien ambitieux

(i) Un dispositif promis à un bel avenir : les annonces gouvernementales

Au moment de la crise en Guadeloupe, le **Président de la République** a annoncé, lors d'une rencontre le 19 février 2009 avec les élus d'outre-mer, plusieurs mesures, dont le doublement du nombre des volontaires du SMA :

« Pour mieux prendre en compte les jeunes qui sortent du système scolaire sans qualification, l'État va faire monter en puissance son service militaire adapté (SMA). Ce dispositif, qui a presque 50 ans, est tout à fait exemplaire. Il forme, chaque année, près de 3 000 jeunes ultramarins avec un taux d'insertion professionnelle de 79% ! Je souhaite que l'on double le nombre de jeunes (6000) formés d'ici trois ans. »

Les perspectives d'avenir du SMA s'articulent ainsi autour de deux grands chantiers :

- la réduction du format des implantations : actuellement au nombre de 28, elles sont encore réparties selon un schéma hérité de la période de la conscription, notamment à La Réunion, en Guyane et en Polynésie française.

La rationalisation de la carte des implantations devrait permettre de réduire les coûts de fonctionnement et de soutien. Parallèlement, le secrétaire d'État à l'outre-mer a annoncé l'ouverture prochaine d'une unité à Wallis-et-Futuna et d'une autre à Saint-Martin ;

- le doublement du nombre de places offertes : en passant de 2 900 actuellement à 6 000 à l'horizon 2012.

(ii) Jusqu'où ne pas compromettre un dispositif aujourd'hui performant ?

Pour faire face à l'objectif de doublement de la capacité d'accueil du SMA, le Gouvernement envisage de réduire la durée de formation, qui passerait de douze à huit mois.

Si le choix de la durée de formation peut être adapté au type de formation et aux besoins des stagiaires, la mission s'est interrogée sur la pertinence d'une réduction de cette durée, qui serait plus décidée selon des contraintes budgétaires que selon des critères d'efficacité.

La mission demande en conséquence à ce que la qualité de la formation et le niveau des résultats ne soient pas dégradés en diminuant, à l'occasion du doublement du nombre de places, la durée de la prise en charge des volontaires.

Lors de son audition, le colonel Jean-Michel Luccitti a reconnu que la réduction de la durée du service militaire adapté de douze à huit mois avait déjà été retenue, au moment où l'objectif était simplement de passer de 3 000 à 4 000 postes offerts. Il a également admis qu'elle ne serait pas à elle seule suffisante pour répondre à l'engagement présidentiel de doubler le nombre de postes en trois ans et qu'il faudrait revoir les partenariats et les cycles de formation.

En tout état de cause, il paraît irréaliste de passer au-dessous de huit mois sans faire peser un risque sérieux sur la qualité de la formation.

Un autre défi majeur du SMA consiste à **inciter davantage de jeunes, à la sortie du SMA, à suivre une formation professionnelle** plutôt qu'à rechercher immédiatement un emploi, alors qu'ils ne sont actuellement qu'un tiers seulement à le faire. Cet approfondissement de la formation, notamment la délivrance d'une formation diplômante, passe par des partenariats plus étroits avec les différents organismes de formation professionnelle et l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer.

D'autres partenariats doivent également être maintenus en amont du dispositif, afin d'identifier et de continuer de recruter les jeunes particulièrement en difficulté.

<p><u>Proposition n°53</u> : Conforter le rôle et les missions du service militaire adapté.</p>
--

B. L'IMPÉRATIF D'UNE MEILLEURE INSERTION RÉGIONALE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER, NON EXCLUSIF DU MAINTIEN D'UN LIEN DE CONTINUITÉ RENFORCÉ AVEC LA MÉTROPOLE ET L'UNION EUROPÉENNE

1. Renforcer le lien de continuité territoriale

La continuité territoriale est une préoccupation majeure pour les ultramarins.

Les déplacements de personnes, essentiellement des résidents de ces collectivités, entre leur collectivité d'origine et la métropole sont en effet indispensables pour maintenir les liens familiaux, permettre aux étudiants de se former ou de trouver un premier emploi et pour donner une réalité concrète aux liens entre la métropole et ses territoires les plus éloignés.

Toutefois cette conception restreinte de la mobilité, axée uniquement sur les personnes et les liens avec la métropole, néglige d'autres aspects très importants pour le développement de ces départements. Une acceptation élargie est donc aujourd'hui plus que jamais nécessaire.

a) La continuité territoriale : une exigence de service public d'accessibilité des personnes

(1) Des dispositifs de continuité territoriale imparfaits

Deux dispositifs contribuent actuellement à l'objectif de continuité territoriale : la **dotation de continuité territoriale** et le **passport mobilité**. Ils sont uniquement axés sur la **mobilité des personnes** et n'ont pas donné tous les résultats attendus. La LODEOM a adopté une réforme de ces dispositifs, dont il sera nécessaire de mesurer l'impact pour la population.

Le **passport mobilité**, créé en 2002, est destiné à **permettre aux personnes résidant dans une collectivité territoriale d'outre-mer de suivre une formation en dehors de celle-ci**. Il bénéficie aux Français et aux ressortissants de l'Union européenne résidant habituellement dans les collectivités territoriales d'outre-mer suivantes : Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Nouvelle-Calédonie.

Dans son **volet destiné aux étudiants**, le **passport mobilité** est constitué par l'avance du billet ou le remboursement du coût du transport aérien dans la classe la plus économique, pour un aller-retour par année universitaire ou scolaire du lieu de départ jusqu'à l'aéroport le plus proche de l'établissement de formation de destination. Sont éligibles les étudiants de moins de vingt-six ans qui suivent en métropole ou en outre-mer des études qui ne sont pas dispensées ou sont saturées dans leur département ou territoire d'origine.

Dans son **volet formation et insertion professionnelle**, le passeport mobilité bénéficie aux jeunes de dix-huit à trente ans admis en formation professionnelle en métropole pour un stage de plus de trois mois, titulaires d'un CDI ou d'un CDD de plus de six mois ou qui passent en métropole les oraux des concours de catégorie A et B de la fonction publique ou d'entrée aux grandes écoles.

Le passeport mobilité a connu **un grand succès et une rapide notoriété** : plus de 95 000 passeports ont été délivrés au total, dont 60 000 pour les étudiants et 35 000 pour les jeunes en formation ; 5 000 dossiers ont été traités en 2003, 17 500 en 2007. En 2007, le **passeport mobilité étudiants** a coûté **17 millions d'euros** et le **passeport mobilité insertion formation** **5 millions**. Ce coût augmente sensiblement chaque année, notamment en raison de la démographie, de l'élévation du nombre de bacheliers, de l'absence de conditions de ressources ou de la difficulté à mener une négociation tarifaire avec les compagnies aériennes.

Le passeport destiné aux étudiants est géré par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) dans les DOM et par les services déconcentrés de l'État dans les autres territoires.

Le passeport destiné à l'insertion et à la formation professionnelle est géré par l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer, le comité national d'accueil et d'actions pour les Réunionnais en mobilité ou par les services déconcentrés de l'État.

Par ailleurs, la loi n° 2003-660 de programme pour l'outre-mer a créé **la dotation de continuité territoriale**, versée par l'État aux régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, à la collectivité départementale de Mayotte, aux collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin et à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

Cette dotation, destinée à **faciliter les déplacements des résidents des collectivités concernées entre leur territoire et la métropole** et, dans certaines circonstances, les déplacements de non-résidents, a disposé d'un budget de **33,3 millions d'euros en 2008**, mais elle a été vivement critiquée par la Cour des comptes en raison de son inégale application, des effets d'aubaine qu'elle a pu susciter et du déficit d'évaluation de l'ensemble du dispositif.

Depuis 2007, la consommation des crédits est nettement supérieure à la dotation annuelle en raison de la montée en charge du dispositif et du report des années antérieures.

<i>en 2007</i>	Dotation en millions d'euros	Crédits consommés en millions d'euros	Nombre de bons émis
Guadeloupe	6,2	4,9	28 788
Martinique	5,2	11,4	35 121
Réunion	8,6	20,0	38 730
Saint-Pierre-et- Miquelon	0,1	0,2	703
Mayotte	1,7	2,4	3 609
Wallis-et-Futuna	0,3	0,3	1 271
Polynésie française	4,3	3,7	3 530
Nouvelle-Calédonie	4,1	4,8	9 801
Total	30,5	47,7	121 553

En raison des déficiences du dispositif existant, la LODEOM a regroupé les deux dispositifs - passeport mobilité et dotation de continuité territoriale - dans **un nouveau fonds de continuité territoriale**, pour **harmoniser les conditions générales d'attribution de l'aide** à la mobilité des personnes d'outre-mer, en conservant cependant **trois mécanismes** :

- **une « aide à la continuité territoriale »**, destinée à financer des titres de transport ;

- **un « passeport mobilité études »** destiné aux étudiants de l'enseignement supérieur et aux élèves du second cycle de l'enseignement secondaire. Cette aide est attribuée aux étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur lorsque l'inscription dans cet établissement est justifiée par l'impossibilité de suivre un cursus scolaire ou universitaire, pour la filière d'étude choisie, dans la collectivité de résidence ;

- **un « passeport mobilité formation professionnelle »** destiné aux personnes bénéficiant d'une mesure de formation professionnelle en mobilité. Cette aide est attribuée aux personnes poursuivant une formation professionnelle, prescrite dans le cadre de la politique de l'emploi, en dehors de leur collectivité de résidence, faute de disposer dans celle-ci de la filière de formation correspondant à leur projet professionnel. Elle concourt également au financement des frais d'installation et de formation. Elle peut permettre l'attribution aux stagiaires d'une indemnité mensuelle.

Ces aides sont soumises à **une éligibilité sous plafond de ressources**. Elles sont étendues aux liaisons régionales entre collectivités d'outre-mer ou aux liaisons intérieures à une collectivité, dès lors qu'une difficulté particulière existe pour accéder à une partie du territoire.

Si l'aide à la continuité territoriale est limitée par la loi aux déplacements vers la métropole ou entre collectivités d'une même zone géographique ou à l'intérieur d'une même collectivité en raison des difficultés particulières d'accès à une partie de son territoire, les deux autres dispositifs ne sont pas limités par la loi à une telle continuité territoriale franco-française.

(2) Un service public d'accessibilité des personnes encore à construire

En dehors des bénéficiaires des dispositifs qui viennent d'être rappelés, la question qui reste posée est celle de la mobilité des personnes entre les DOM et l'hexagone, indépendamment des motifs d'études ou de formation professionnelle.

Les familles ultramarines sont tributaires des tarifs, souvent très élevés notamment pour les périodes de congés, pratiqués par les compagnies aériennes, dans une absence de réelle concurrence.

Comme on l'a en effet évoqué précédemment, la concurrence est limitée dans le domaine du transport aérien entre la métropole et les DOM, la compagnie Air France KLM disposant d'une position dominante aux Antilles et surtout en Guyane. L'ouverture d'une liaison entre la métropole et la Guyane par Air Caraïbes en décembre 2008, marché sur lequel Air France disposait jusque là d'une position monopolistique, a conduit à une baisse de 15 % à 25 % des tarifs, selon les données fournies par l'antenne guyanaise de l'IEDOM.

À ce sujet, M. Patrick Karam, Délégué interministériel à l'égalité des chances des Français d'outre-mer a mis en avant, lors de son audition par la mission, les négociations engagées par la Délégation avec les compagnies aériennes pour faire baisser les prix et libérer des places pendant les congés scolaires d'été, ou obtenir de meilleurs tarifs pour les voyages liés aux deuils et en faveur des ultramarins les plus défavorisés.

Ces négociations ont abouti à la signature de chartes d'engagement volontaires le 22 janvier 2009 par les dirigeants des compagnies Air France-KLM, Corsair et Air Caraïbes : ces chartes, valables trois ans, comprennent des engagements de diminution des tarifs pratiqués.

Mais compte tenu du caractère encore limité et ponctuel des baisses ainsi concédées, cette question mériterait un engagement plus fort des services de l'État afin d'ouvrir davantage ce marché aérien. Les périodes de vacances scolaires notamment sont particulièrement « tendues », avec l'effet amplificateur des congés bonifiés.

On rappellera que ce dispositif permet aux **fonctionnaires d'outre-mer** de rejoindre régulièrement leurs terres natales. Institués en 1978, les **congés bonifiés** représentent 65 jours répartis entre 35 jours de congés annuels et 30 jours de bonification (dimanche, fêtes et durée du voyage inclus) qui peuvent être pris tous les 2 ou 3 ans, selon les administrations. Les frais de prise en charge, qui concernent l'agent titulaire lui-même, son conjoint (selon

revenus) et ses enfants, comportent le financement du voyage aérien et une majoration de revenu pour la période correspondante.

Une réforme de ce dispositif a été annoncée fin 2008 pour simplifier les conditions exigées afin de bénéficier de ce dispositif et offrir aux fonctionnaires ultramarins plus de souplesse et de facilité dans la mise en œuvre de cet avantage.

Si les fonctionnaires disposent donc de cet avantage non négligeable, les **personnes du secteur privé n'ont pas les mêmes facilités** et la question financière peut être un réel frein à la mobilité.

Or il s'agit d'une préoccupation forte des ultramarins, qui va au-delà de la simple question des transports et du prix du billet d'avion, car elle concerne le maintien des liens avec leurs racines, leurs familles, leurs cultures.

Ce maintien d'un lien étroit est souvent motivé par l'idée du retour, généralement à l'issue de la vie professionnelle, phénomène connu dans les DOM sous l'appellation des « retour retraites ».

Une telle perspective se heurte, cependant, à de nombreuses difficultés pratiques comme celle de l'insuffisante offre de logements dans les DOM ou, plus largement, celui des différences dans les dispositifs sociaux existant encore en métropole dont le régime diffère de ceux applicables dans les DOM.

Ces considérations soulignent le fait qu'**un service public d'accessibilité des personnes reste encore à construire entre les DOM et l'hexagone.**

Par ailleurs, on rappellera que la question de la mobilité ne doit pas être appréhendée que sous **l'angle des trajets avec la métropole mais doit aussi être envisagée au niveau régional, notamment pour les étudiants.**

La faible intégration régionale de l'éducation dans les DOM alors que leur environnement constitue un atout, conduit à proposer la création d'un dispositif « Erasmus régional » pour les étudiants ultramarins.

Celui-ci doit devenir un élément de leur « statut » et une étape vivement encouragée de leur formation.

Comme pour l'Erasmus européen, il doit permettre d'accéder à des cursus et à des stages, mais dans leur environnement géographique et culturel proche.

Ce dispositif fonctionnerait pour la zone Caraïbe et celle de l'océan Indien sur le modèle du système européen afin de permettre le resserrement des liens inter-universitaires et de mobilité pour les étudiants et leur permettre de se former dans le cadre de programmes adaptés aux réalités régionales des DOM.

Il pourrait s'inscrire dans la nouvelle programmation stratégique des crédits de coopération régionale de la France qui vise notamment à renforcer l'intégration régionale des DOM par le resserrement des liens interuniversitaires et la multiplication des échanges d'étudiants, de professeurs et de chercheurs.

Ce projet serait complémentaire avec la création de grands pôles universitaires francophones dans ces départements.

b) Pour une acception élargie du principe de continuité territoriale

La mission estime que **le principe de continuité territoriale doit être appréhendé aujourd'hui de façon large** et ne pas viser seulement les déplacements de personnes entre la métropole et les DOM.

(1) La continuité des biens

S'il est nécessaire d'assurer des liaisons régulières à un tarif raisonnable entre la métropole et les DOM, il est également **indispensable d'assurer un approvisionnement régulier et à moindre frais des DOM en matière de biens.**

L'approvisionnement des DOM s'effectue aujourd'hui à partir de la métropole, très majoritairement par le biais du fret maritime. Le fret aérien ne représente en effet, selon les informations du secrétariat d'État à l'outre-mer, que 0,5 à 0,7 % des échanges extérieurs des DOM.

Comme cela a été souligné précédemment, la concurrence est limitée dans ce secteur et cette situation semble peser sur les tarifs : la compagnie CMA CGM dispose d'une position dominante, notamment sur les destinations des Antilles et de la Guyane.

Pendant M. Christian Garin, président des Armateurs de France, a estimé, lors de son audition par la mission, que les armateurs assuraient une véritable continuité territoriale en matière de biens pour les DOM, jugeant qu'ils avaient mis en place un trafic « sur mesure ». Les armateurs ont notamment souligné l'adaptation des rotations des navires afin de permettre l'exportation des bananes martiniquaises vers la métropole. La régularité de rotation offrirait ainsi une desserte comparable à celle en vigueur pour l'ensemble du territoire métropolitain.

Afin d'assurer une réelle continuité territoriale en matière de biens, la mission estime que les efforts des armateurs doivent être soutenus, que la concurrence doit être renforcée dans ce secteur, les services de l'État compétents en matière de concurrence devant assurer un contrôle effectif des pratiques concurrentielles.

(2) La continuité intra- et inter-DOM

Au-delà de la nécessaire continuité territoriale entre les DOM et la métropole, la mission estime **indispensable qu'une véritable continuité territoriale existe à l'intérieur même de ces départements et entre ces départements.**

La mission a pu constater les **difficultés d'accès à certaines zones des DOM** :

- ces difficultés concernent les territoires souffrant de double -voire de triple¹- insularité, à l'exemple des îles du Sud de la Guadeloupe (Marie-Galante, îles des Saintes et de la Désirade). Ces îles sont aujourd'hui accessibles essentiellement en bateau, à partir des Abymes. Leur approvisionnement en biens et le flux de passagers sont tributaires des rotations effectuées par les deux sociétés privées qui se partagent le marché. Ces rotations sont très peu nombreuses (deux rotations par jour uniquement) ;

- la continuité territoriale reste également un défi en Guyane, du fait de l'immensité de son territoire. La mission a pu le constater lors de son déplacement : du fait des difficultés en matière d'accès routier, elle a ainsi utilisé le transport aérien pour relier certaines localités excentrées comme Saint-Georges-de-l'Oyapock. Une des priorités pour le développement de la Guyane doit être, comme le soulignent les élus guyanais, d'en assurer le désenclavement.

La continuité territoriale doit également être **renforcée entre les DOM eux-mêmes**. Au-delà des liaisons aériennes existant aujourd'hui entre la Guadeloupe et la Martinique, le transport maritime de passagers est en effet très peu développé : depuis la crise sociale du début de l'année 2009, seule une compagnie privée est présente sur ce marché, avec un seul navire.

Cette extension du principe de continuité territoriale aux déplacements intra-DOM et inter-DOM a été prise en compte dans le cadre de la LODEOM. En effet, l'aide à la continuité territoriale bénéficiera non seulement aux déplacements vers la métropole mais également aux déplacements entre collectivités d'une même zone géographique (notamment aux déplacements entre les deux départements antillais) ou à l'intérieur d'une même collectivité en raison des difficultés particulières d'accès.

(3) La continuité numérique

Le principe de continuité territoriale doit aujourd'hui être également élargi à la continuité numérique.

Certains DOM souffrent en effet de la « **fracture numérique** ». Si La Réunion et la Martinique ont un taux de pénétration du haut débit comparable au niveau national, la Guyane et la Guadeloupe sont très en retard dans ce domaine.

¹ La situation de triple insularité concerne notamment Terre-de-Bas, une des îles des Saintes : elle n'est desservie que par une navette en provenance de l'île de Terre-de-Haut.

Taux de pénétration du haut débit (2006)

Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Taux national (2007)
5 à 10 %	44 %	5 à 6 %	40 %	43 %

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

Cette situation freine le développement des départements concernés et il est nécessaire d'y remédier.

La LODEOM a pris en compte ce nouvel aspect de la continuité territoriale : les câbles sous-marins, moyen le plus adapté techniquement pour relier les DOM aux réseaux mondiaux, ont en effet été rendu éligibles au dispositif de défiscalisation. Ce dispositif devrait encourager la résorption de la fracture numérique.

Le projet de câble numérique antillais lancé à l'initiative de la Guadeloupe, qui sera évoqué dans la suite du présent rapport, a le même objectif.

2. Pour une approche renouvelée des relations avec l'Union européenne

Qu'il s'agisse de la continuité territoriale et de l'insertion régionale, du développement économique ou des questions environnementales, l'Union européenne présente une importance particulière pour les DOM.

Afin d'étudier les principaux sujets européens intéressant les départements français d'outre-mer, une délégation de la mission commune d'information s'est donc rendue à Bruxelles¹, le mercredi 15 avril 2009.

Ce déplacement a permis aux membres de la mission de s'entretenir avec le conseiller chargé de ce dossier à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, les représentants des différents services de la Commission européenne (directions générales chargées respectivement de la politique régionale, du commerce, du développement et de la fiscalité) et du cabinet de la Commissaire européenne chargée de la politique régionale, Mme Danuta Hübner, ainsi que des représentants des autres régions ultrapériphériques et d'Eurodom, association représentant les intérêts économiques des quatre départements français d'outre-mer à Bruxelles.

¹ Conduite par son président, M. Serge Larcher et son rapporteur, M. Eric Doligé, cette délégation était composée de M. Georges Patient, Mme Odette Terrade, Mme Catherine Procaccia, M. Jean-Etienne Antoinette et M. Denis Detcheverry.

Grâce à ces entretiens, **la délégation sénatoriale a pris toute la mesure du resserrement des marges de négociation auprès des instances européennes** qui résultent de l'élargissement à des pays au niveau de vie souvent inférieur à celui constaté dans nos DOM, ainsi que du contexte de crise économique mondiale.

Dans ce contexte, une meilleure prise en compte de la spécificité des DOM au niveau européen apparaît urgente.

a) Le statut de région ultrapériphérique : une chance pour les départements d'outre-mer

L'Union européenne distingue deux catégories de collectivités d'outre-mer : les « régions ultrapériphériques » (RUP) et les « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM). Cette distinction entraîne des conséquences importantes, puisque si les régions ultrapériphériques font partie intégrante de l'Union européenne, les pays et territoires d'outre-mer sont, quant à eux, considérés comme des pays tiers au regard du droit communautaire.

(1) Une spécificité reconnue tardivement par l'Union européenne

À l'instar des îles espagnoles des Canaries et des archipels portugais de Madère et des Açores, les quatre départements français d'outre-mer ont le statut de régions ultrapériphériques (RUP). À ce titre, ils font partie intégrante de l'Union européenne. Néanmoins leur situation spécifique justifie un traitement particulier, ce que les traités européens successifs ont affirmé avec de plus en plus de vigueur :

- **L'article 227-2 du traité de Rome** de 1957 prévoyait déjà que les institutions de la Communauté devaient veiller à permettre le développement économique et social des DOM. Cet article constituait donc une première reconnaissance du statut spécifique des DOM.

- **Une déclaration annexée au Traité de Maastricht de 1992** est allée un peu plus loin, en reconnaissant, pour la première fois, la notion de « région ultrapériphérique ».

- C'est toutefois **le Traité d'Amsterdam**, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, qui a pour la première fois affirmé le statut de région ultrapériphérique dans le corps des traités européens, à **l'article 299 paragraphe 2** du traité instituant la Communauté européenne (TCE). Cet article n'a pas été modifié par le Traité de Nice et ce sont donc ces dispositions qui sont aujourd'hui applicables.

Article 299§2 du traité CE (tel que modifié par le traité d'Amsterdam)

Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries.

Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes.

Le Conseil, en arrêtant les mesures visées au deuxième alinéa, tient compte des domaines tels que les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté.

Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

La spécificité des DOM est donc reconnue par le droit européen, qui prévoit l'adaptation du droit primaire (les traités) ou secondaire (les règlements ou directives communautaires ou les politiques communes) en fonction des contraintes liées à leur éloignement, à l'insularité, à leur faible superficie, au relief et aux aléas climatiques, ainsi qu'à l'exiguïté des marchés locaux et à la faible diversification de l'économie.

Les RUP sont d'ailleurs les seules régions de l'Union européenne qui font l'objet d'un article particulier dans les traités européens. L'article 299 §2 du TCE donne une base juridique aux actes communautaires spécifiques aux RUP et aux dérogations dont ils peuvent bénéficier. L'article 299 §2 du TCE a ainsi permis de tenir compte des spécificités des RUP dans le cadre de la politique régionale, de la politique agricole, des aides d'État ou de la politique commerciale.

Le Traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007, mais pas encore entré en vigueur, confirme la spécificité des « régions ultrapériphériques », tout en apportant des modifications importantes, tant sur le plan formel, qu'au niveau de la procédure, qui ne sont pas dénuées d'importance dans le cas de la France.

Le traité de Lisbonne et le statut de région ultrapériphérique

Le traité de Lisbonne confirme la spécificité du statut de région ultrapériphérique, en reprenant les dispositions de l'actuel article 299-2 du Traité instituant la Communauté européenne, dans le **nouvel article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)**. Il introduit toutefois **deux principales modifications**, l'une sur le plan **formel**, l'autre sur le plan **procédural**.

D'une part, sur le **plan formel**, alors que la rédaction de l'actuel article 299-2 du TCE fait référence aux « départements français d'outre-mer », sans autre précision, le nouvel article 349 du TFUE **mentionne expressément la liste des territoires concernés**, c'est-à-dire la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, La Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Ainsi, le traité de Lisbonne fait passer de 7 à 9 le nombre de régions ultrapériphériques, en reconnaissant un tel statut à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. Toutefois, il ne s'agit pas d'un véritable changement car cet ajout vise à prendre en compte l'évolution du statut de ces îles qui faisaient partie du département de la Guadeloupe et sont devenues des collectivités d'outre-mer le 15 juillet 2007, tout en demeurant dans le territoire de l'Union européenne.

D'autre part, **il permet à un territoire de passer, dans des conditions simplifiées, du statut de PTOM à celui de RUP et vice-versa**. En effet, un mécanisme est introduit à l'article 355 §6 du TFUE, qui permet d'adapter la liste des régions ultrapériphériques par une décision du Conseil à l'unanimité après consultation de la Commission. Ainsi, un changement de statut ne nécessitera plus, comme c'est le cas actuellement, une procédure de révision des traités (avec une ratification par tous les États membres). La déclaration n°43 relative à l'article 355 du TFUE précise que le Conseil prendra une décision aboutissant à la modification du **statut de Mayotte** à l'égard de l'Union de manière à ce que ce territoire devienne une région ultrapériphérique lorsque les autorités françaises notifieront au Conseil européen et à la Commission que l'évolution en cours du statut interne de l'île le permet. Cette déclaration avait été demandée par la France en vue de la consultation sur le changement de statut de Mayotte et sa transformation en DOM.

Au cours de leur déplacement à Bruxelles, **les membres de la mission commune d'information se sont entretenus avec les représentants des autres régions ultrapériphériques**. Ces entretiens ont permis de mesurer les points de convergence, mais aussi certaines différences, tenant à la situation spécifique de chacune de ces régions.

À cet égard, on peut observer que les RUP françaises sont beaucoup plus éloignées du continent européen que leurs homologues espagnole ou portugaise. Ceci n'est pas sans incidences sur le développement économique, de ces régions, en particulier dans le secteur du tourisme, et sur la nécessité d'autant plus forte pour les DOM de promouvoir leur insertion régionale.

Les autres régions ultrapériphériques de l'Union européenne

Les autres RUP sont les îles espagnoles des Canaries, l'île portugaise de Madère et l'archipel portugais des Açores.

Les **îles Canaries** sont un archipel d'îles situées dans l'océan Atlantique, à l'Ouest du Maroc, à environ 1500 kilomètres de distance de la péninsule ibérique. L'archipel est divisé en deux provinces : celle de Las Palmas de Gran Canaria avec les îles orientales de Gran Canaria, Lanzarote et Fuerteventura, et celle de Santa Cruz de Tenerife avec les îles occidentales de Tenerife, La Palma, La Gomera et El Hierro. Les Canaries constituent l'une des dix-sept communautés autonomes du Royaume d'Espagne et disposent d'une très large autonomie. Elles sont peuplées d'environ 2 millions d'habitants. Les îles Canaries ont connu un important développement économique ces dernières années, en particulier grâce aux fonds de l'Union européenne (qui ont financé notamment les infrastructures). Aujourd'hui, le PIB par habitant est proche de 93 % de la moyenne communautaire. L'industrie est surtout développée dans les activités portuaires et le raffinage de pétrole (la "Refinería de Petróleo en Santa Cruz de Tenerife" est la plus grande raffinerie d'Espagne) et l'agro-alimentaire. Seul 10 % de la surface des îles est cultivé (céréales, vignes, tabac, bananes, tomates et fruits tropicaux tels que les avocats, les mangues et les ananas). Ces produits sont exportés essentiellement vers l'Espagne et l'Union européenne. L'archipel accueille plus de 12 millions de touristes par an, essentiellement en provenance de la péninsule ibérique, du Royaume-Uni et d'Allemagne. Toutefois, la crise économique n'épargne pas les Canaries et un ralentissement de l'activité économique et du tourisme se fait sentir.

Les **Açores** sont un groupe d'îles portugaises qui se trouvent au centre de l'océan Atlantique, à environ 1 200 kilomètres à l'Ouest du continent européen et 3 900 kilomètres de la côte Est de l'Amérique du Nord. Elles comptent environ 250 000 habitants. L'archipel exporte des produits agricoles et laitiers, des produits issus de l'industrie agro-alimentaire et de la pêche. Le cône volcanique du Pico sur l'île du même nom, qui atteint 2 321 m d'altitude, est le point le plus haut des Açores et du Portugal.

Madère est un archipel dépendant du Portugal, composé de l'île du même nom et de plusieurs autres petites îles, situé dans l'océan Atlantique à l'Ouest du Maroc, à environ 500 kilomètres des côtes africaines et un millier de kilomètres des côtes portugaises. La population est d'environ 240 000 habitants. L'économie repose essentiellement sur l'agriculture et sur le tourisme, qui constitue la principale ressource et qui contribue à 20 % du PNB. En 2005, Madère a reçu plus de 850 000 touristes venant majoritairement de l'Union européenne, notamment du Royaume-Uni, d'Allemagne, du Portugal et de Scandinavie. L'agriculture repose sur la plantation des bananes destinées au marché local et métropolitain, de la production de fleurs et du vin. L'industrie est peu diversifiée, elle est surtout à caractère artisanal. L'Union européenne a contribué de façon importante au développement des infrastructures, notamment du réseau routier.

(2) Des régions distinctes des « pays et territoires d'outre-mer »

À la différence des régions ultrapériphériques, **les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)**, bien qu'ils fassent partie intégrante du territoire d'Etats membres, **ne sont pas considérés comme faisant partie du territoire de l'Union européenne. Le droit communautaire ne leur est donc pas applicable et ils ne bénéficient pas de l'euro ni des fonds structurels.**

Ces PTOM bénéficient toutefois de relations privilégiées avec l'Union européenne, dans le cadre d'une **décision d'association**¹. Ainsi les personnes originaires des PTOM jouissent de la citoyenneté européenne et de la liberté de circulation et leurs exportations vers l'Union sont exonérées de droits de douane.

Les vingt et un pays et territoires d'outre-mer de l'Union européenne

PTOM français	<ul style="list-style-type: none">• Mayotte• la Nouvelle Calédonie• la Polynésie française• Saint-Pierre-et-Miquelon• les terres australes et antarctiques françaises• les îles Wallis-et-Futuna
PTOM britanniques	<ul style="list-style-type: none">• Anguilla• les Bermudes²• les îles Caïmans• les îles Falkland• Géorgie du Sud et îles Sandwich du Sud• Monserrat• Pitcairn• Sainte-Hélène, Ascension Island, Tristan da Cunha,• le territoire de l'Antarctique britannique• les territoires britanniques de l'océan Indien• les îles Turks et Caïcos• les îles Vierges britanniques
PTOM néerlandais	<ul style="list-style-type: none">• Aruba• Antilles néerlandaises (Curaçao, Bonaire, Saint-Martin, Saint-Eustache, Saba)
Pays ayant des relations particulières avec le Royaume de Danemark	<ul style="list-style-type: none">• Groenland

Si les quatre départements français d'outre-mer disposent du statut de « région ultrapériphérique », alors que les autres collectivités françaises d'outre-mer sont considérées par l'Union européenne comme des « pays et territoires d'outre-mer », il est important de souligner que, contrairement à une idée répandue, **la classification des collectivités ultramarines au regard du droit constitutionnel interne n'a aucune incidence sur la distinction opérée au niveau européen entre les régions ultrapériphériques et les pays et territoires d'outre-mer.**

¹ *Décision n°2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (« décision d'association outre-mer ») (JOCE L 314 du 30.11.2001)*

² *Les Bermudes constituent un cas spécifique car la décision d'association ne lui est pas applicable (à sa demande).*

Ainsi, comme l'a souligné le Professeur M. Christian Vitalien, lors de son audition, une modification statutaire de droit interne n'aurait, en elle-même, aucune incidence sur le statut communautaire d'une collectivité située outre-mer.

De même, **rien n'interdirait en théorie qu'un DOM ne soit plus considéré comme une RUP, mais qu'il bénéficie du statut de PTOM, et inversement qu'une COM puisse être éligible au statut de RUP.** Toutefois, même si l'article 299§2 du traité instituant la Communauté européenne ne mentionne pas expressément la liste des départements français d'outre-mer, **un tel changement de statut nécessiterait, dans le cadre des traités actuels, de procéder à une révision des traités.**

**Régions ultrapériphériques et Pays et territoires d'outre-mer :
Quelles différences ?**

Les **régions ultrapériphériques (RUP)** font partie intégrante de l'Union européenne. Elles font donc partie de l'Union douanière, bénéficient de la monnaie unique et des financements européens et notamment des fonds structurels et le droit communautaire leur est applicable. Toutefois, en raison de leurs caractéristiques particulières, ces régions **bénéficient d'un traitement différencié dans certains secteurs**, sur le fondement de l'article 299§2 du traité instituant la Communauté européenne. Il en va ainsi, par exemple, du régime dérogatoire de l'octroi de mer en matière de fiscalité, de taux de cofinancements supérieurs à ceux applicables sur le continent européen et du bénéfice d'une allocation spécifique de compensation des handicaps dus à l'éloignement au titre de la politique régionale ou encore de dérogations en matière d'aides d'Etat.

À l'inverse, **les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)**, bien qu'ils fassent partie intégrante du territoire d'États membres, sont considérés comme des pays tiers au regard de l'Union européenne. En conséquence, le droit communautaire ne s'applique pas directement à ces régions, qui ne bénéficient pas des fonds structurels. Les relations entre l'Union européenne et les Pays et territoires d'outre-mer sont régies par **une décision d'association**. Les PTOM bénéficient d'un **régime commercial très avantageux** :

- Les produits originaires des PTOM importés dans la Communauté ne sont pas soumis aux droits d'importation ni aux restrictions quantitatives. Ce régime est non réciproque, c'est-à-dire que, dans certaines conditions, les produits d'origine communautaire peuvent être soumis à des droits ou taxes d'importation fixés par les PTOM ;

- Le régime d'association prévoit des règles d'origine favorables, ainsi que des dispositions spécifiques permettant un cumul d'origine avec des matières originaires de l'UE ou des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ;

- Par ailleurs, une procédure de transbordement permet, dans certaines conditions, aux produits non originaires des PTOM, qui y sont importés d'un pays tiers et pour lesquels des droits ou taxes d'importation ont été payés dans les PTOM, d'être importés dans la Communauté selon le régime avantageux des PTOM. Cette procédure ne s'applique pas en principe aux produits agricoles ni aux produits agro-alimentaires.

Comme les pays ACP, les PTOM bénéficient de financements européens au titre du Fonds européen de développement (FED). Un montant global de 175 millions d'euros, dont 20 millions sont affectés à la facilité d'investissement gérée par la Banque européenne d'investissement (BEI), était alloué aux PTOM au titre du 9e FED pour la période 2000-2007. Pour la période **2007-2013**, un montant de **286 millions d'euros** est alloué aux **21 PTOM** au titre du 10e FED, dont 30 millions pour financer la facilité d'investissement. À titre de comparaison, le montant des fonds structurels pour les **7 RUP** s'élève à plus de **7,8 milliards d'euros** pour la période **2007-2013**.

Si le statut de RUP permet de bénéficier des fonds structurels, l'application du droit communautaire peut en revanche créer des distorsions de concurrence pour les DOM par rapport aux pays voisins, notamment par l'application de normes techniques communautaires coûteuses pénalisantes pour le dynamisme économique.

(3) L'importance des financements européens

Les quatre départements français d'outre-mer, en leur qualité de **régions ultrapériphériques de l'Union européenne, bénéficient d'importants financements de l'Union européenne**, et, en particulier, des fonds structurels.

La politique régionale ou la politique de cohésion

Les fonds structurels européens s'inscrivent aujourd'hui dans la **politique européenne de cohésion** qui vise à **développer la cohésion économique et sociale du territoire européen et à atténuer les inégalités de développement**, creusées par les élargissements successifs. C'est le **2^e poste de dépenses de l'UE** après l'agriculture, avec un budget de 45,5 milliards d'euros en 2007 (36 % du budget total de l'UE) et 347,41 milliards d'euros pour 2007-2013.

La politique européenne de cohésion comporte trois objectifs :

- l'objectif 1 « convergence », qui vise à promouvoir le développement des régions en retard de développement et auquel sont affectés 82 % des crédits ;
- l'objectif 2 « compétitivité régionale et emploi », qui doit renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions et qui bénéficie de 16 % des crédits ;
- l'objectif 3 « coopération territoriale européenne », qui vise à soutenir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale et regroupe 2,5 % des crédits.

Les instruments financiers de cette politique ont été redéfinis pour 2007-2013. On trouve d'abord **les fonds structurels** :

- le Fonds européen de développement régional (**FEDER**) contribue à corriger les déséquilibres régionaux en finançant des infrastructures ou des investissements productifs. Il intervient dans les trois objectifs de la politique de cohésion ;
- le Fonds social européen (**FSE**) vise à lutter contre le chômage et à favoriser la formation et la reconversion professionnelles. Il participe aux deux premiers objectifs.

À leurs côtés, le **fonds de cohésion** aide les États membres, dont le RNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, à réduire leur retard économique et social et à stabiliser leur économie. Il finance des actions dans le domaine des réseaux de transport transeuropéens et de l'environnement. Il participe uniquement à l'objectif « convergence » et suit désormais les mêmes règles de programmation, de gestion et de contrôle que le FEDER et le FSE.

Ces fonds complètent les dépenses des États membres et se concentrent sur un projet ou une zone afin d'éviter les saupoudrages. Ils s'insèrent dans un plan de développement sur plusieurs années et associent les collectivités locales et les partenaires économiques et sociaux.

► Les aides au titre de l'objectif 1 « convergence » (FEDER/FSE)

L'objectif 1 « convergence » (FEDER/FSE) est destiné aux régions de l'Union européenne les moins favorisées, dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, et aux pays dits « de la cohésion », dont le PIB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire.

Les quatre départements d'outre-mer français ont un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire et sont donc éligibles à l'objectif « convergence », comme le montre le tableau suivant :

À cet égard, il ne s'agit pas là d'une mesure spécifique au statut de région ultrapériphérique, car elle s'applique à toutes les régions européennes.

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Canaries	Madère	Açores	UE
Localisation	Mer des Caraïbes	Mer des Caraïbes	Amérique du Sud	Océan Indien	Océan Atlantique	Océan Atlantique	Océan Atlantique	
Chef lieu	Fort-de-France	Pointe-à-Pitre	Cayenne	Saint-Denis	Las Palmas	Funchal	Ponta Delgada	
Superficie	1 080 km ²	1 710 km ²	84 000 km ²	2 510 km ²	7 447 km ²	795 km ²	2 333 km ²	3,976 M.km ²
Population (habitants)	383 300	425 700	161 100	715 900	1 715 700	244 800	237 900	454,9 M.
Index PIB/hab	73,6	68,4	49	61,6	92,6	97,7	68,6	100

Source: Eurostat 2009

Au titre de cette politique, les quatre DOM bénéficient, pour la période 2007-2013, de **1,798 milliard d'euros** au titre de l'objectif « convergence » (FEDER), auxquels il convient d'ajouter **482 millions d'euros** au titre de l'allocation de compensation des contraintes des régions ultrapériphériques et des régions septentrionales (qui s'élève à 35 euros par an et par habitant) (FEDER RUP) et **900 millions d'euros** au titre du **Fonds social européen** (FSE), soit au total **3,179 milliards d'euros pour la période 2007-2013**, contre 2,885 milliards d'euros sur la période 2000-2006.

La répartition entre les 4 départements d'outre-mer pour la période 2007-2013 est la suivante :

Objectif « convergence » (2007-2013) Ventilation FEDER/FSE (y compris l'allocation RUP) (en millions d'euros)								
	FEDER	FEDER RUP	Total FEDER	%	FSE	%	Total	%
Guadeloupe	422	120	543	74,6%	185	25,4%	728	23 %
Guyane	257	48	305	75,3%	100	24,7%	405	13 %
Martinique	310	107	417	81,0%	98	19,0%	515	16 %
La Réunion	808	206	1 014	66,2%	517	33,8%	1531	48 %
Total	1 798	482	2 279	71,7%	900	28,3%	3179	

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

Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, la programmation se réalise au niveau de chaque région, par l'intermédiaire d'un programme opérationnel (PO), élaboré en étroite collaboration entre la préfecture de région, le conseil régional, le conseil général et les partenaires économiques et sociaux.

Alors que, en règle générale, l'Union européenne ne peut contribuer qu'à hauteur de 50 % pour le financement d'un projet, en ce qui concerne les DOM (de même que certaines îles grecques et les régions des nouveaux États membres), les fonds européens peuvent intervenir à hauteur de 85 % au niveau des programmes opérationnels. Toutefois, il est important de souligner que ce plafond s'applique au niveau des programmes opérationnels et non des programmes. Il s'agit donc de moyennes, ce qui laisse une marge de manœuvre non négligeable : ainsi pour les DOM, certains projets peuvent dépasser le plafond des 85 %, voire même atteindre 100 %, comme la mission commune d'information a pu le constater lors de son déplacement en Guyane, l'essentiel étant que le plafond de 85 % soit respecté au niveau du programme opérationnel.

Pour la période 2007-2013, les programmes opérationnels suivants ont été adoptés :

- le programme « **Guyane** », le 29 novembre 2007. Ses priorités stratégiques se déclinent autour de trois axes : accélérer le développement économique et viser à la compétitivité ; favoriser la dynamique de l'emploi et promouvoir l'inclusion sociale ; et poursuivre l'aménagement du territoire en développant son attractivité. La Guyane affiche ainsi une forte volonté de recentrage de son intervention sur le développement économique ;

- le programme « **Martinique** », le 30 novembre 2007, qui vise à renforcer la spécialisation des secteurs ayant déjà développé une expertise et à identifier les secteurs émergents ; à poursuivre le désenclavement

géographique et numérique du territoire ; à assurer une bonne gestion de l'environnement et une bonne préservation du patrimoine nature ; et à améliorer l'accès à la formation et à l'emploi pour favoriser le dynamisme économique ainsi que l'accès aux activités sportives et aux soins de santé ;

- le programme « **Guadeloupe** », le 20 décembre 2007. Ce programme se décline en plusieurs axes d'intervention dont la compétitivité -avec comme objectif principal de participer à l'investissement matériel des entreprises, à la promotion d'un tourisme de qualité, au développement des technologies de l'information et de la communication et à la recherche-innovation-, et l'environnement -qui mobilise 144,3 millions d'euros au titre du FEDER ;

- le programme « **La Réunion** », le 20 décembre 2007. Il vise, dans un contexte de concurrence accrue, à miser sur des secteurs stratégiques liés à l'ouverture (en particulier le tourisme et la logistique) et à positionner l'île comme une plate-forme de l'Europe dans une zone à forts enjeux dans les domaines de la recherche, de la formation ou du médical. L'attractivité économique, la cohésion sociale, la qualification des ressources humaines, le développement des marchés intérieur et extérieur, la qualité environnementale et l'insertion dans l'espace régional constituent les points clés de l'intervention au titre de ce programme.

► **Les aides au titre de l'objectif 3 « coopération territoriale » (FEDER)**

Les DOM bénéficient également de l'objectif 3 « coopération territoriale », qui succède au programme INTERREG, et qui s'applique aux coopérations transfrontalières, transnationales et inter-régionales.

Les quatre départements et régions d'outre-mer bénéficient de **96 millions d'euros** à ce titre sur la période 2007-2013. Les régions d'outre-mer sont désormais éligibles tant aux actions de coopération transnationale qu'à celles relatives à la coopération transfrontalière dans les zones « Caraïbes » et « océan Indien » existantes, ainsi que dans la nouvelle zone « Amazonie ». L'enveloppe attribuée pour la période 2000-2006, qui n'atteignait que 17 millions d'euros, est donc substantiellement renforcée. Désormais les DOM bénéficient de **68 millions d'euros au titre de la coopération transfrontalière et de 28 millions d'euros au titre de la coopération transnationale.**

Ces programmes sont gérés par les conseils régionaux. Les fonds européens interviennent à hauteur de 75 % au maximum du coût total du projet dans les champs définis par chacun des programmes.

La répartition entre les trois espaces de coopération est la suivante :

Objectif « coopération territoriale » (2007-2013) en € courants			
Zone	Volet transfrontalier	Volet transnational	Total
Caraïbes	28 086 742	19 795 368	47 882 108
Amazonie	12 830 272		12 830 272
océan Indien	27 199 056	8 247 504	35 446 557
Total	68 116 072	28 042 872	96 158 937

Source : secrétariat d'État à l'outre-mer

Les 26 et 27 mars 2008, la Commission européenne a approuvé les programmes opérationnels suivants :

- « Caraïbes », concernant la Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Martinique et la Guyane, d'une part, et les États tiers partenaires bordant la mer des Caraïbes, en particulier ceux du CARICOM, d'autre part. L'aide ainsi apportée par l'Union européenne représente environ 0,3 % des contributions communautaires en faveur de la France dans le cadre de la politique de cohésion 2007-2013 ;

- « Amazonie », relatif à la Guyane ainsi qu'au Surinam et aux États amazoniens du Brésil : Amapa, Para et Amazonas. Le coût total du programme s'élève à 17,1 millions d'euros, auquel s'ajoute la participation financière du Surinam et du Brésil. Le montant maximum de la contribution du FEDER au programme opérationnel s'élève à 12,8 millions d'euros, soit un taux de cofinancement de 75 % ;

- « Océan Indien », qui concerne La Réunion, d'une part, et les pays bordant l'océan Indien, en particulier les pays du Sud-ouest de l'océan Indien regroupés au sein de la Commission de l'Océan Indien (COI), d'autre part. L'aide apportée par ce programme s'élève à 35 millions d'euros, ce qui représente environ 0,4 % des contributions communautaires au titre de l'objectif « coopération territoriale européenne » dans le cadre de la politique de cohésion 2007-2013.

Les programmes opérationnels 2007-2013 ayant été adoptés tardivement, il n'y a pas eu d'opérations programmées en 2007 et les crédits n'ont pas été consommés. L'ensemble des programmes ont néanmoins été lancés au cours de l'année 2008.

Les tableaux suivants indiquent la **répartition financière par tranche annuelle, pour 2007 et 2008**, des programmes opérationnels FEDER et FSE :

Programmes opérationnels FSE (tranches 2007-2008) (en millions d'euros)		
	Tranche 2007	Tranche 2008
Martinique	13,16	13,42
Guadeloupe	24,9	25,4
Guyane	13,46	13,73
La Réunion	69,52	70,9

Source : secrétariat d'État à l'outre-mer

Programmes opérationnels FEDER (tranches 2007-2008) (en millions d'euros)		
	Tranche 2007	Tranche 2008
Martinique	41,04	41,86
Guadeloupe	72,99	74,46
Guyane	51,11	57,23
La Réunion	136,43	139,16

Source : secrétariat d'État à l'outre-mer

Selon la règle communautaire dite du dégageant d'office, les crédits des tranches annuelles 2007 et 2008 devront être respectivement consommés avant le 31 décembre 2009 et le 31 décembre 2010. Dans le cas contraire, la différence entre la part consommée et la part non consommée devra être rétrocédée à l'Union européenne.

► **Les aides au titre du FEOGA-FEADER et du FEP**

Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, les DOM bénéficient de deux sources de financements européens complémentaires :

- **631 millions d'euros**, versés par le **Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)**, au titre de la politique de développement rural. Cette enveloppe se répartit comme suit :

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total
Montant alloué en millions d'euros	138	74	100	319	631
Part de l'enveloppe	22 %	12 %	16 %	50 %	100 %

- **34,25 millions d'euros**, versés par le **Fonds européen pour la pêche (FEP)**, au titre de la politique des pêches. Ce montant se répartit de la manière suivante, le reste de la dotation, soit 3,4 millions d'euros, devant être affecté ultérieurement, en fonction des besoins :

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total
Montant alloué en millions d'euros	5,2	6,18	6,47	12,9	34,25

Lors de leurs différents déplacements, **les membres de la mission commune d'information ont pu se rendre compte de l'importance des financements européens pour le développement économique des départements français d'outre-mer, notamment en termes d'infrastructures.** La délégation a ainsi emprunté la route des Tamarins lors de sa visite de l'île de la Réunion.

Quelques exemples de projets cofinancés par l'Union européenne

► En Guyane :

- **Collège Remire II** : la participation du FEDER s'est élevée à 30 % sur un coût total de 7,6 millions d'euros ;

- **Liaison routière** Apatou/Saint Laurent : la participation du FEDER a été de 53 % sur un coût total de 8,3 millions d'euros ;

- **Liaison satellite** vers Antecume-Pata, Maripasoula, Papaïchton et Trois-Sauts : le FEDER a contribué à hauteur de 400 000 € ;

- Réaménagement du **centre de santé** de Saint Georges : la participation du FEDER a été de plus de 511 000 € pour un coût total de 852 000 € ;

- Réhabilitation de **la crèche** de Kourou : la participation communautaire s'est élevée à près de 50 % sur un coût total de 425 000 € ;

- la création d'un **centre d'aide par le travail agricole** à Kourou : la participation du FEDER a été de 45 % sur un coût total de 3 millions d'euros ;

- Construction d'un **réservoir d'eau** à Papaïchton ;

- Création d'un **pôle de formation professionnelle** pour adultes en réinsertion à Mana : la participation du Fonds social européen s'est élevée à plus de 146 000 € ;

- Fonctionnement de **l'atelier permanent d'apprentissage des savoirs de base** : participation du Fonds social européen de 88 000 € ;

- Construction d'un **port de pêche** à Sinnamary : Sur un coût total de 1,5 million d'euros, la participation de l'Union européenne (IFOP) s'est élevée à 75 % ;

- Création d'une **unité de production de tôles ondulées** : Le FEDER a participé à hauteur de 40 % sur un coût total de 810 000 € ;

- **Réserve naturelle** de Kaw-Roura : La participation de l'Union européenne s'est élevée à plus de 152 000 euros pour un coût total de 228 000 € ;

- Restauration de la **cathédrale** de Cayenne : Sur un coût total de 1,9 million d'euros, la participation de l'Union européenne s'est élevée à plus de 920 000 €.

► **À la Martinique :**

- Construction du **nouvel aéroport**, inauguré en 1995 : L'Union européenne a participé au financement à hauteur de 32 millions d'euros sur un coût total d'environ 96 millions d'euros ;

- Construction d'une **infrastructure de gestion de conteneurs** pour le port de Fort-de-France : La participation de l'Union européenne s'est élevée à 43 millions d'euros pour un coût total de 113 millions d'euros ;

- Construction de la **cité hospitalière** de Mangot-Vulcin : Sur un coût total de 127 millions d'euros, l'Union européenne a participé à hauteur de 46 millions d'euros ;

- Construction d'un **pôle Mère-Enfant** au CHU de Fort-de-France : l'Union européenne a apporté une contribution de 16 millions d'euros à ce projet, dont le coût total a été de 55 millions d'euros ;

- Réalisation du **port de plaisance** à l'Etang Z'abricot : la participation européenne a été de 5 millions d'euros sur un coût total de 8 millions d'euros ;

► **En Guadeloupe :**

- Projet de **désenclavement de l'aéroport** Nord du Raizet : l'Union européenne a contribué à hauteur de 44 millions d'euros au titre du FEDER, sur un coût total de 126 millions d'euros ;

- Chantier de **l'école de construction navale** de Basse-Terre : Sur un coût total de 1,1 million d'euros, la participation européenne (FEDER) a été de 500 000 € ;

- Construction du **centre hospitalier** de Sainte-Marie à Marie-Galante : La participation européenne s'est élevée à 3,2 millions d'euros (FEDER) sur un montant global de 7,6 millions d'euros ;

- Construction et équipement d'une **station de recherche en biologie marine et d'expérimentation aquatique** : la participation de l'Union européenne (FEDER) a été de 800 000 euros sur un coût total de 1,6 million d'euros ;

- Construction d'une **station d'épuration** à Saint-François : Sur un coût total de 3,4 millions d'euros, la participation de l'Union européenne s'est élevée à 1,7 million d'euros au titre du FEDER ;

- **Ferme éolienne** à la Désirade : La participation de l'Union européenne a été d'environ 488 000 € sur un coût total de 1,45 million d'euros.

► **À La Réunion :**

- Construction de **la route des Tamarins**, longue de 34 kilomètres et destinée à désengorger le littoral de la côte Ouest : la participation européenne est de 190 millions d'euros (soit 14 %) sur un coût global de près d'1 milliard d'euros, le reste étant financé à hauteur de 84 % par le Conseil régional ;

- Création de **l'Institut de l'image** de l'océan Indien à Pipangaï : L'UE a participé à hauteur de 1,9 million d'euros sur un coût total de 2,9 millions d'euros ;

- Restauration du **site de Hell Bourg** : Sur un coût total de 1,3 million d'euros, l'Union européenne a participé à hauteur de 335 000 € ;

De manière générale, l'Union européenne apporte une importante aide financière à de nombreux projets, comme la construction ou la réhabilitation d'infrastructures (routes, aéroports, ports), d'établissements scolaires, universitaires ou de recherche, ou encore de santé (hôpitaux).

Au total, les sept régions ultrapériphériques bénéficient de 7,8 milliards d'euros de fonds communautaires pour la période 2007-2013, et parmi elles les 4 départements d'outre-mer de plus de 3 milliards d'euros, soit près du quart de l'enveloppe destinée à la France (14,3 milliards d'euros pour la période 2007-2013) au titre de la politique régionale, car ce sont les seules régions françaises éligibles à l'objectif 1.

Cela illustre toute l'importance des futures négociations sur la politique régionale et le budget communautaire dans le cadre des prochaines perspectives financières pour la période après 2014.

b) Une prise en compte encore trop insuffisante des spécificités des régions ultrapériphériques

De manière générale, tout le monde s'accorde à reconnaître que **l'Union européenne joue un rôle très positif à l'égard des régions ultrapériphériques, et notamment des DOM.**

Les DOM bénéficient, en effet, des avantages de l'appartenance à l'Union européenne, et notamment des fonds structurels, et l'article 299§2 du traité instituant la Communauté européenne, introduit par le traité d'Amsterdam, permet de prendre en compte les spécificités de ces régions.

La mise en œuvre de cet article dépend, toutefois, dans une large mesure, de la Commission européenne, laquelle dispose d'une grande marge de manœuvre en la matière, mais aussi des autres institutions européennes et en particulier du Conseil des ministres.

Or, il résulte des travaux de la mission commune d'information que **la prise en compte des spécificités des RUP au niveau de l'Union européenne pourrait encore être renforcée.**

Ainsi, au cours de son audition, M. Gérard Bailly, délégué général d'EURODOM, a mentionné, parmi les aspects positifs, la politique agricole commune à l'égard des régions ultrapériphériques, avec le POSEIDOM, qui représente une enveloppe de 273 millions d'euros et qui joue un rôle très important pour l'agriculture dans les DOM, y compris pour le sucre et la banane, la fiscalité, avec les dérogations accordées par l'Union européenne à la France en ce qui concerne le régime de l'octroi de mer et le régime spécifique du rhum en matière de droits d'accises, ou encore les dérogations accordées en matière d'aides d'Etat, qui ont été toutefois encadrées par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européenne. Il a indiqué que, si la politique régionale n'était pas spécifiquement destinée aux régions ultrapériphériques, puisqu'elle s'appliquait à l'ensemble des régions de l'Union en retard de développement, ses modalités d'application avaient toutefois été adaptées pour tenir compte de la situation particulière des régions ultrapériphériques, avec notamment des taux de cofinancements de l'Union européenne supérieurs à ceux applicables sur le continent européen et la mise en place d'une allocation spécifique de compensation des handicaps dus à l'éloignement au titre du FEDER, dotée d'une enveloppe globale de 482 millions d'euros sur sept ans pour l'ensemble des sept régions ultrapériphériques et ayant vocation à financer aussi bien les aides à l'investissement que le fonctionnement.

En revanche, il a estimé que la situation particulière des régions ultrapériphériques n'était pas suffisamment prise en compte par l'Union européenne dans le domaine de la politique commune de la pêche, puisque ces régions sont dans une situation très différente de celle existante autour des côtes du continent européen marquée par un épuisement des ressources halieutiques, et que, contrairement à ce qui se passe sur le continent, la filière de la pêche était insuffisamment développée dans les DOM, notamment en Martinique. Il a aussi estimé que la situation particulière de chaque région ultrapériphérique n'était pas suffisamment prise en considération par l'Union européenne, jugeant paradoxal par exemple que la Guyane, qui constitue pourtant la région ultrapériphérique la plus défavorisée, dispose du dispositif le plus restrictif en matière d'octroi de mer.

On pourrait également mentionner d'autres domaines où la politique européenne ne tient pas suffisamment compte des spécificités des régions ultrapériphériques, comme les aides d'Etat à finalité régionale par exemple. En effet, la politique de la Commission européenne concernant les aides d'Etat à finalité régionale donne lieu à une approche limitative. Ainsi, en ce qui concerne les aides au fonctionnement destinées à compenser en partie les surcoûts de transport, les aides autorisées doivent être objectivement quantifiables, sur la base d'un ratio « aide par passager » ou « aide par tonne/kilomètre parcouru » et doivent faire l'objet d'un rapport annuel.

Mais c'est surtout en ce qui concerne l'insertion régionale, qui constitue pourtant l'une des trois priorités de la communication de la Commission européenne de 2004 sur les régions ultrapériphériques, que le

bilan de la politique européenne apparaît très décevant, comme l'illustre le cas des accords de partenariat économique avec les pays ACP.

(1) L'exemple archétypique des accords de partenariat économique avec les pays de la zone Afrique-Caraïbes –Pacifique (ACP)

En tant que partie intégrante de l'Union européenne et de l'Union douanière, les DOM sont soumis au tarif douanier extérieur commun et relèvent de la politique commerciale commune.

Or, les accords de partenariat économique (APE) actuellement négociés par la Commission européenne avec les pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) ne prennent pas suffisamment en compte la situation particulière des DOM, qui sont assimilés au reste du territoire de l'Union européenne sans considération, ni de leur proximité géographique avec les pays ACP, ni de leurs intérêts propres. En effet, à la différence de la plupart des pays ou territoires voisins, les DOM sont soumis à de fortes contraintes environnementales et sociales du fait de la législation européenne et nationale. Si on ajoute à cela un coût plus élevé de la main d'œuvre, leurs productions locales sont souvent moins compétitives que celles de leurs voisins immédiats.

Les accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et les pays ACP : Quelles conséquences pour les départements d'outre-mer?

L'accord de Cotonou du 23 juin 2000 a introduit un nouveau partenariat entre l'Union européenne et les 78 pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP). Il prévoyait, en particulier, à l'horizon 2008, la conclusion d'**accords de partenariat économique (APE)** avec les pays ACP, ces accords devant favoriser une approche globale de la relation UE-ACP en intégrant l'approche commerciale portant sur les biens et sur les services et des mesures d'accompagnement mais également l'intégration régionale tout en permettant la mise en conformité des relations commerciales UE-ACP avec les règles de l'organisation mondiale du commerce (OMC). Il s'agissait d'une **nouvelle approche en matière d'aide au développement, axée sur le commerce et la libéralisation des échanges.**

1. L'objectif des APE :

Les APE ne sont donc pas des accords commerciaux « classiques » mais des instruments au service du développement des pays ACP qui tiennent compte du fait que les relations entre l'Union européenne, première puissance commerciale mondiale, et les pays ACP, dont la majorité sont des pays à revenu intermédiaire ou des pays les moins avancés, ne peuvent pas être mis sur le même plan. Les APE se caractérisent donc par **une logique asymétrique** : l'Union européenne s'engage à ouvrir immédiatement et intégralement son marché aux produits originaires des pays ACP alors que ceux-ci s'engagent à ouvrir progressivement et partiellement seulement leur marché aux produits venant de l'Union européenne. La notion de « réciprocité » n'est donc pas pertinente et a été difficile à mettre en œuvre en pratique.

Depuis 2002, la négociation des APE est conduite par la Commission européenne dans six zones de négociation : Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique de l'Est, Afrique australe (y compris Afrique du sud), Caraïbes et Pacifique. L'île de la Réunion est concernée par les zones de négociation de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, tandis que les Antilles et la Guyane sont concernées par la zone Caraïbes.

À ce jour, le seul accord complet (volet marchandises et volet services) concerne la zone Caraïbes et a été signé officiellement le 15 octobre 2008 à la Barbade avec tous les pays ACP de la région (Cariforum) sauf Haïti. Il doit encore être ratifié par les États membres. Pour les autres zones, des accords partiels dits « intérimaires » (portant uniquement sur le volet marchandises) ont été paraphés à la fin de l'année 2007. Ces accords doivent être signés et/ou complétés en 2009.

2. La problématique des APE au regard des DOM :

Les APE – dont la négociation est exclusivement conduite par la Commission européenne – s'appliquent aux DOM qui font partie intégrante du territoire douanier de l'UE. La situation des DOM a toutefois fait l'objet de mesures spécifiques, qui restent cependant insuffisantes.

► Les DOM vont-ils pouvoir exporter leurs produits et leurs services vers les pays ACP ?

Selon les zones et les accords conclus par l'Union européenne, les DOM pourront exporter en fonction du degré et du rythme d'ouverture des marchés des pays ACP. Il n'existe pas de mesure spécifique en faveur des DOM. **La Commission européenne s'est fixé comme objectif d'obtenir de la part des pays ACP au moins 80% de libéralisation des lignes tarifaires sur 15 ans.**

Pour mémoire, à la demande de la Commission, la France avait présenté en 2007, dans une approche dite « offensive », des listes de produits des DOM dans des secteurs à forte valeur ajoutée et ayant un fort potentiel à l'exportation, tels que la communication, les produits agroalimentaires, les transports, les énergies renouvelables ou la santé, pour lesquels il était demandé une diminution des droits de douane. La Commission européenne n'a pas retenu cette proposition dans le cadre de la négociation pour la zone Caraïbes.

► Les DOM vont-ils être envahis par les produits des pays ACP ?

La Commission européenne a entériné l'ouverture intégrale et immédiate du marché européen (y compris les DOM) à l'ensemble des produits des pays ACP avec des périodes de transition seulement pour le sucre et le riz.

La France avait proposé en 2007, dans une approche dite « défensive », des mesures spécifiques pour la protection des marchés locaux des DOM : maintien des droits de douane sur 40 produits sensibles (principalement les fruits et légumes, la viande), mise en place d'une clause de sauvegarde régionale et non remise en question de l'octroi de mer.

La Commission européenne a accepté le principe d'une clause de sauvegarde régionalisée. En cas de perturbation du marché local d'une ou plusieurs région(s) ultrapériphérique(s), il est permis de demander à la Commission la possibilité de rétablir les droits de douane sur certains produits dans une ou plusieurs RUP pour une durée déterminée afin de laisser le temps à la ou aux RUP concerné(es) de restructurer le marché. La durée maximale a été portée de 2 à 4 ans. Ce nouveau mécanisme permet également d'activer des mesures de sauvegarde provisoires en cas d'urgence.

La Commission européenne a également accepté **de ne pas faire de l'octroi de mer un enjeu de négociation.**

En ce qui concerne le maintien des droits de douane sur des produits sensibles, la Commission européenne n'a pas retenu les listes des 40 produits proposées par la France. En revanche, **elle a accepté de maintenir les droits de douane sur les marchés locaux** pour l'entrée du **sucre** et de la **banane** en provenance **des pays ACP sur une période de deux fois dix ans (soit vingt ans au total).**

Dans le cadre de la poursuite des négociations des APE dans la zone de l'Océan Indien¹, la France veille à ce que la Commission ne revienne pas sur les propositions acceptées en 2007 concernant le volet marchandises, sous la pression de certains pays ACP. En effet, si les pays de l'ESA (Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Zimbabwe) ne remettent plus en cause l'octroi de mer et qu'ils ont accepté le principe de la « clause de sauvegarde », certains pays, comme Maurice, souhaiteraient limiter le champ d'application de cette « clause de sauvegarde » à une liste limitative de produits. Les autorités françaises s'opposent à cette lecture limitative de la « clause de sauvegarde ».

Lors de son audition devant la mission commune d'information, M. Gérard Bailly, délégué général d'EURODOM, a porté un regard très critique sur la négociation de ces accords par la Commission européenne.

Il a rappelé que l'annonce de ces accords avait suscité une forte attente de la part des départements français d'outre-mer, désireux d'élargir leurs débouchés par de nouveaux marchés situés dans les pays voisins, mais que, en définitive, **« le résultat des négociations menées par la Commission européenne sur ces accords avait abouti à un échec complet, puisque non seulement les DOM n'auront pas accès aux marchés des pays ACP, mais qu'ils devront ouvrir immédiatement leur propre marché aux produits en provenance de ces pays ».**

Il a souligné le paradoxe, selon lequel d'un côté, l'Union européenne apporte des financements pour aider les entreprises situées dans les DOM à investir et à produire, alors que, de l'autre côté, elle leur interdit simultanément d'exporter dans leur voisinage.

¹ Les APE négociés dans la zone de l'Océan Indien sont les accords SADC (y compris Afrique du Sud) – ESA – EAC (Ouganda, Rwanda, Tanzanie, Burundi, Kenya) qui résultent d'une scission des pays ESA.

Au total, il a estimé qu'en dépit des nombreuses déclarations de la Commission européenne en faveur de l'intégration des régions ultrapériphériques dans leur environnement géographique, il n'existait pas de véritable politique européenne d'intégration régionale de ces régions, notamment en termes de débouchés économiques.

Votre mission commune d'information estime également que la négociation par la Commission européenne des accords de partenariat économique avec les pays ACP ne tient pas suffisamment compte de la situation spécifique des régions ultrapériphériques, et des départements français d'outre-mer en particulier.

En effet, la question des échanges économiques avec les pays de la Caraïbe ou de l'océan Indien ne se pose pas dans les mêmes termes à la Martinique, à la Guadeloupe ou à La Réunion, qu'à Helsinki, Varsovie ou même Paris.

Votre mission commune d'information appelle donc la Commission européenne à davantage tenir compte des spécificités des régions ultrapériphériques dans la conduite des négociations des APE avec l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe.

Elle recommande, en particulier, la mise en place d'un **mécanisme d'évaluation spécifique et régulier de la mise en œuvre de ces accords, notamment au regard de leur impact sur l'économie des régions ultrapériphériques.**

Une évaluation des APE est certes prévue, tant en ce qui concerne l'impact de ces accords sur l'économie des pays ACP, que son impact sur l'économie de l'Union européenne, avec notamment une évaluation tous les cinq ans, ainsi que trois comités (un comité conjoint composé de représentants des États membres de l'Union européenne, de la Commission européenne et des pays ACP, qui doit se réunir au moins une fois par an, un comité parlementaire conjoint, composé de représentants du Parlement européen et des parlements des pays ACP, ainsi qu'un comité technique, composé d'acteurs non-étatiques), mais il convient de tenir compte de l'impact spécifique de ces accords sur l'économie des RUP.

Proposition n° 54 : Tenir compte davantage des spécificités des régions ultrapériphériques dans le cadre des accords de partenariat économique avec les pays ACP et mettre en place un mécanisme spécifique et régulier d'évaluation de ces accords au regard de leur impact sur l'économie des DOM.

(2) L'avenir de l'octroi de mer : une menace plus franco-française qu'européenne

Jusqu'au début des années 1990, l'octroi de mer frappait les marchandises de toute provenance qui étaient introduites dans les départements français d'outre-mer. **Un tel régime revenait à introduire une taxe d'un effet équivalent à un droit de douane et n'était donc pas conforme aux dispositions du Traité de Rome.**

Le principe de non discrimination est, en effet, un principe essentiel du droit communautaire. C'est pourquoi, par une décision n°89/688/CE du 22 décembre 1989, **le Conseil des Communautés a demandé au Gouvernement français de modifier sa législation afin de taxer indistinctement les produits introduits et obtenus dans les DOM.** Toutefois, le Conseil des ministres a autorisé la France à exonérer, totalement ou partiellement, les productions locales, en fonction des besoins économiques, pendant une durée initiale de dix ans.

Le régime des exonérations arrivant à échéance le 31 décembre 2003, les autorités françaises ont demandé, le 14 avril 2003, la prorogation de ce régime dérogatoire. Cependant, les autorités françaises n'ont pas sollicité de reconduction à l'identique du régime existant et ont proposé son perfectionnement et sa rénovation en vue d'en assurer la pérennité.

La principale novation est que **ces exonérations** et réductions, qui doivent s'insérer dans la stratégie de développement économique et social des DOM, **ne peuvent désormais concerner qu'une liste détaillée de produits définis par référence à la nomenclature douanière** et doivent respecter des différentiels maximums de taxation fixés pour chaque DOM en parties A (10%), B (20%) et C (30%) de l'annexe de la décision. L'actualisation de ces listes est adoptée par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission européenne. Les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 500 000 € ne sont pas soumises à l'octroi de mer.

Par une décision n°2004/162/CE du 10 février 2004, le Conseil a prorogé la décision de 1989 jusqu'au 31 juillet 2014 et a autorisé la France à maintenir un régime d'octroi de mer prévoyant des exonérations ou des réductions de taxe en faveur des productions locales jusqu'au 1er juillet 2014. Les autorités françaises se sont engagées à transmettre à la Commission européenne un rapport d'étape au plus tard le 31 juillet 2008 pour permettre à celle-ci de juger de l'impact du dispositif et de proposer, en tant que de besoin, au Conseil des adaptations.

Deux décisions d'approbation ont été adoptées actant la conformité du dispositif en tant que régime d'aide d'Etat à finalité régionale aux dispositions de l'article 88§3 du Traité et du droit européen de la concurrence.

Dans le rapport d'étape, transmis le 31 juillet 2008 à la Commission, et dont la mission d'information a pu avoir connaissance, **les autorités françaises ont dressé un bilan positif du dispositif d'octroi de mer** en soulignant :

- l'impact économique direct du dispositif qui, en permettant une meilleure compétitivité des productions locales vis-à-vis des importations, permet le développement endogène des RUP sans entraver les importations ;

- l'impact économique indirect positif du dispositif, principale ressource propre des collectivités territoriales, utilisée au bénéfice du développement régional ;

Elles insistent néanmoins sur :

- le besoin de simplification des obligations déclaratives en particulier pour les micro-entreprises qui disposent de compétences administratives et fiscales limitées ;

- le besoin d'adaptation des procédures relatives à l'adaptation des listes en cours de mise en œuvre, la précédente demande d'adaptation ayant nécessité plus de 40 mois d'instruction ;

- la nécessité de réviser les annexes de la décision pour introduire, en faveur de la Guyane, 77 nouveaux produits. Pour les autorités françaises, ces nouvelles inscriptions sont justifiées soit par des projets de productions nouvelles, soit pour compenser les surcoûts de fabrication locale de certaines productions, liés à l'étroitesse structurelle du marché guyanais. En outre deux autres facteurs jouent négativement sur la compétitivité des productions guyanaises locales :

- les échanges entre les départements des Antilles sont taxés au taux applicable à la production locale dans le département d'origine. La décision de 2004 modifiée autorise le dégrèvement partiel d'octroi de mer pour 180 produits de Guadeloupe et de Martinique, mais seulement 23 produits de Guyane ;

- la Guyane est la seule RUP ayant des frontières terrestres avec un pays du Cariforum ayant signé un accord de partenariat économique avec l'UE, le Surinam et un pays du Mercosur, le Brésil, aux coûts de production nettement inférieurs. Les produits agricoles et agroalimentaires (riz, jus de fruits) ainsi que les matériaux de construction (bois, ciment) devraient bénéficier de cette intensification des échanges selon la France.

Comme cela a été indiqué aux membres de la mission commune d'information lors de leur déplacement à Bruxelles, le 15 avril dernier, par les responsables de ce dossier, **la Commission européenne estime que le rapport d'étape sur le régime de l'octroi de mer transmis par les autorités françaises n'est pas assez étayé sur le plan de l'impact économique et social de l'octroi de mer.**

La Commission considère, en particulier, que les autorités françaises n'ont pas démontré dans ce rapport l'impact réel de l'octroi de mer sur l'économie locale, notamment en termes de nombre d'entreprises et de nombre d'emplois créés grâce à ce dispositif. La Commission européenne devrait donc demander aux autorités françaises des informations supplémentaires.

La Commission européenne souhaiterait également demander des informations complémentaires quant aux 77 positions nouvelles sollicitées par la Guyane.

La mission commune d'information propose donc que le Gouvernement rédige un rapport étayé sur l'impact économique et social de l'octroi de mer, de manière à satisfaire les demandes de la Commission européenne, et que ce rapport soit transmis au Parlement.

De manière plus générale, la Commission européenne semble continuer à considérer que le régime de l'octroi de mer, même modifié, revient à introduire une taxe d'effet équivalent à un droit de douane et est donc contraire aux règles du traité.

À cet égard, comme cela a été indiqué aux membres de la mission, la question de l'importance de cette taxe pour les recettes des collectivités locales ou encore celle de son impact sur les prix sont indifférentes aux yeux de la Commission européenne, qui ne déterminera sa position définitive sur le maintien ou non de ce régime dérogatoire qu'au regard des règles du traité et du principe de non-discrimination.

La Commission européenne, ou du moins ses services, risque donc d'être assez réticente à l'idée d'une prorogation de ce régime au-delà de 2014.

Le dossier sur l'octroi de mer ne devrait pas être inscrit prochainement à l'ordre du jour du Conseil par la présidence suédoise, à laquelle l'actuelle présidence tchèque a d'ores et déjà transmis le dossier des régions ultrapériphériques.

La décision concernant la validation du régime dérogatoire de l'octroi de mer, ainsi que celle relative à l'addition sur les listes de produits bénéficiant de différentiels de taux du plus grand nombre possible de positions parmi les 77 produits supplémentaires demandés par la Guyane devraient plus vraisemblablement intervenir à la rentrée de septembre avec la nouvelle Commission européenne et le nouveau Parlement européen.

L'éventuelle prorogation du régime de l'octroi de mer après 2014 devrait, quant à elle, intervenir ultérieurement.

Dès lors, on peut se demander s'il est opportun pour la France de soulever d'ores et déjà cette question au niveau européen.

En tout état de cause, il semble qu'il ne faille pas exagérer la menace d'un refus de l'Union européenne de proroger le régime de l'octroi de mer après 2014.

Les menaces pesant sur ce régime ne sont pas nouvelles, même si elles semblent plus fortes aujourd'hui. **Le régime de l'octroi de mer a fortement évolué, passant d'une mesure équivalente à un droit de douane à un instrument fiscal de soutien au développement économique et constituant une ressource essentielle des collectivités locales. La prorogation de ce régime par l'Union européenne dépend avant tout de la volonté de la France de le défendre.**

Tel est le sentiment que les membres de la mission ont eu lors de leurs différents entretiens à Bruxelles, notamment avec les représentants des autres régions ultrapériphériques et le cabinet de la Commissaire européen Mme Danuta Hübner.

En revanche, un débat national de controverses sur le sujet risque d'être nuisible en plaçant d'emblée les représentants français dans une posture de défense et donc en situation de faiblesse.

Proposition n° 55 : Afficher une forte volonté politique de défendre le régime de l'octroi de mer à Bruxelles, dans la perspective de sa prorogation après 2014, et, au préalable, satisfaire les demandes de la Commission européenne concernant la démonstration de l'efficacité de l'octroi de mer en matière de développement économique des DOM.

L'impôt AIEM aux îles Canaries : une taxe qui ressemble à l'octroi de mer

L'Espagne a mis en place en 2002 un nouvel impôt applicable aux îles Canaries (dénommé « *Arbitrio sobre los Importaciones y Entregas de Mercancias en las islas Canarias* » ou AIEM), en remplacement de l'ancienne taxe sur la production et les importations (APIM), qui a été accepté par l'Union européenne, par une décision du Conseil du 20 juin 2002. Cet impôt **présente une certaine ressemblance avec le régime de l'octroi de mer applicable aux DOM.**

L'AIEM vise à prendre en considération les handicaps pesant sur l'activité de production industrielle aux îles Canaries. On constate, en effet, une très forte prédominance du secteur des services, avec en particulier un poids très important du tourisme, dans l'économie locale (de l'ordre de 75 % du PIB). Le secteur industriel n'occupe, lui, qu'une faible part (5 % si on exclut l'énergie et le traitement des eaux) et l'activité exportatrice de l'île est concentrée sur le secteur du tabac, qui connaît toutefois un déclin sensible. Il s'agit donc d'un dispositif qui a pour vocation première à protéger l'industrie locale, même s'il n'est pas présenté de cette manière à Bruxelles.

La Commission européenne a autorisé une modulation de l'AIEM, qui grève les livraisons de biens produits sur l'île et les biens similaires importés, afin de soutenir la production locale dans quelques secteurs sensibles. Ces produits sensibles concernent les secteurs de l'agriculture et de la pêche, la construction, la chimie, l'industrie métallurgique, l'industrie alimentaire et les boissons, le tabac, le textile et le cuir, le papier, les arts graphiques et l'édition. En ce qui concerne ces produits, les autorités canariennes sont autorisées à fixer une taxe, dont les taux maxima ne peuvent dépasser 5 % ou 15 % selon les produits et 25 % uniquement pour le tabac (les îles Canaries avaient demandé 45 %), ou à appliquer des exonérations totales ou partielles lorsqu'ils sont le fruit de l'activité industrielle locale. À l'intérieur de la fourchette desdits maxima, les autorités régionales et nationales peuvent moduler les taux en fonction des besoins, de même qu'elles peuvent choisir d'appliquer des exonérations totales ou partielles pour les produits fabriqués localement. Ces avantages ne s'appliquent qu'à certains produits limitativement énumérés et jugés les plus sensibles, les autorités nationales et régionales pouvant appliquer aux autres produits la taxe qu'ils jugent la mieux adaptée sans pouvoir, toutefois, octroyer un avantage aux productions locales. Par ailleurs, les ressources de l'AIEM sont obligatoirement affectées à une stratégie de développement économique et social des îles Canaries. Toutefois, contrairement au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer, **l'AIEM ne représente qu'une faible part des ressources dont dispose la communauté autonome des îles Canaries** (300 millions d'euros sur un budget total de l'ordre de 7 milliards d'euros), dont l'essentiel provient des dotations de transfert de l'État central espagnol.

Le régime de l'AIEM est **prévu pour une durée de dix ans (jusqu'au 31 décembre 2011)**. Un **rapport d'étape** était prévu à mi-parcours (soit en 2007). **L'examen par la Commission européenne** (direction générale en charge de la fiscalité et de l'union douanière) de ce seul rapport d'évaluation **a toutefois pris plus de trois ans**, ce qui illustre les réticences, au sein de la Commission européenne, à l'égard des régimes fiscaux particuliers applicables aux régions ultrapériphériques, tels que **l'impôt AIEM ou l'octroi de mer**, qui sont **assimilés par la Commission à des droits de douane**.

Si les négociations sur la reconduction du régime dérogatoire de l'AIEM ou de l'octroi de mer seront certainement délicates, **les représentants de l'Espagne et des Canaries rencontrés à Bruxelles se sont montrés toutefois assez confiants dans la mesure où ce dossier sera susceptible de remonter au Conseil des ministres et qu'il s'agira alors avant tout d'une décision prise au niveau politique**.

(3) Un enjeu majeur : les départements d'outre-mer continueront-ils à pouvoir bénéficier des fonds structurels après 2014 ?

Les élargissements de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale de 2004 et 2007 ont modifié, par effet statistique, la place des DOM sur l'échelle de la richesse régionale dans l'Union européenne. **Si les 4 départements d'outre-mer figuraient parmi les régions les plus défavorisées de l'Europe des Quinze, ils devancent maintenant nombre de régions des nouveaux États membres. Ainsi, les trois quarts des régions des nouveaux États membres figurent en terme de PIB par habitant derrière la Guyane, région la plus pauvre de l'Europe des Quinze.**

Alors que les 4 départements d'outre-mer bénéficient actuellement de fonds européens importants au titre de la politique

régionale, il existe donc un risque sérieux d'une diminution sensible des financements européens pour la période postérieure à 2014.

Ainsi, la Martinique par exemple, dont le PIB par habitant se rapproche désormais du seuil d'éligibilité de l'objectif « convergence » (75 % de la moyenne européenne du PIB par habitant), pourrait potentiellement connaître une diminution drastique des fonds européens après 2014.

Dans ce contexte, les réflexions actuelles sur l'avenir de la politique régionale et les futures perspectives financières revêtent une importance cruciale pour les départements français d'outre-mer.

À cet égard, il est nécessaire de prendre en compte **trois paramètres** :

- **la place même de la politique régionale au sein du budget communautaire** : face à la volonté des pays contributeurs nets (comme l'Allemagne ou les Pays-Bas) de diminuer leur contribution au budget communautaire, il convient de défendre une politique régionale ambitieuse, afin qu'elle ne puisse pas servir de variable d'ajustement lors des négociations sur les prochaines perspectives financières ;

- **au sein de la politique régionale, l'équilibre entre les trois objectifs** : actuellement, 80 % des crédits de la politique régionale sont destinés à l'objectif n°1, c'est-à-dire aux régions dont le PIB par habitant ne dépasse pas 75 % de la moyenne communautaire. Les discussions devraient surtout porter sur l'avenir de l'objectif n° 2, qui ne concerne pas les DOM mais les autres régions métropolitaines. Toutefois, une attention particulière devra être accordée aux critères d'éligibilité étant donné que le seuil de 75 % pourrait être remis en cause et que la Martinique est proche de ce seuil ;

- **l'avenir de l'allocation spécifique de compensation des surcoûts** : cette allocation spécifique, destinée aux régions ultrapériphériques et aux régions septentrionales, a été une nouveauté mise en place, non sans difficultés, dans les perspectives financières 2007-2013 (avec une enveloppe de quelque 500 millions d'euros) et qui présente une avancée importante pour les RUP. Or, elle pourrait être remise en cause dans les discussions sur les prochaines perspectives financières. Il sera donc nécessaire de justifier son utilité, son impact et sa « valeur ajoutée ». Le périmètre de cette allocation (qui ne vise que les dépenses de fonctionnement et pas les dépenses d'investissement), ainsi que le mode de calcul de compensation des handicaps par la Commission européenne sont toutefois contestables (cette compensation ne sert actuellement qu'à compenser le coût du frêt et ne peut servir, par exemple, à financer la mise en place d'infrastructures de retraitement des déchets). Une évolution paraît donc nécessaire.

Par ailleurs, l'avenir de la politique régionale ne tient pas seulement à l'enveloppe budgétaire globale mais il faut prendre en compte les modalités de financement, et en particulier :

- **la possibilité de mettre en place des taux d'intervention majorés** : certaines régions, comme les régions septentrionales suédoises ou finlandaises ou certaines îles grecques, bénéficient de conditions particulières avec des taux de cofinancement plus importants de la part de l'Union européenne ;

- **le périmètre d'intervention** : lors des dernières discussions sur les perspectives financières et la politique régionale, l'accent a surtout été mis sur la stratégie de Lisbonne, la compétitivité et l'innovation. **À l'avenir, l'accent pourrait être mis sur les nouveaux défis, tels que l'énergie, l'environnement ou les flux migratoires, où les RUP ont des intérêts spécifiques à faire valoir ou bien l'essentiel des crédits pourrait être concentré sur l'objectif du développement économique.**

À cet égard, l'objectif de « cohésion territoriale » serait de nature à concilier une politique régionale ambitieuse, destinée à l'ensemble du territoire, et la prise en compte des spécificités de certaines régions, telles que les DOM.

Comme il est indiqué, dans la contribution française au Livre vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale :

« La question des régions ultrapériphériques mérite, dans ce contexte, une réflexion et un traitement spécifiques au nom de la cohésion territoriale. L'approche des Régions ultrapériphériques les caractérisant comme des régions ayant des spécificités géographiques particulières est réductrice au regard de leur réalité territoriale. L'objectif de cohésion territoriale s'il ne se limite pas à un traitement différencié des territoires, devrait permettre de prendre en compte la réalité particulière de ces territoires spécifiques au travers d'une approche globale et intégrée. Il est, en particulier, indispensable de tenir compte, dans la conception et la mise en œuvre des politiques communautaires, de l'environnement international de ces régions et du rôle d'avant-postes de l'Europe qu'elles sont amenées à jouer. »

Votre mission commune d'information souhaite dès lors insister sur l'importance pour notre pays de mettre l'accent sur l'objectif de « cohésion territoriale », tel que reconnu par le traité de Lisbonne, dans le cadre des discussions sur l'avenir de la politique régionale, afin de défendre une politique régionale ambitieuse destinée à l'ensemble des régions françaises et des DOM en particulier.

<p>Proposition n° 56 : Promouvoir une politique régionale ambitieuse dans la perspective des négociations sur l'avenir de cette politique, en mettant l'accent sur l'objectif de cohésion territoriale.</p>
--

Par ailleurs, **l'approche territoriale pourrait présenter l'avantage de se traduire non seulement pas un traitement différencié des RUP par rapport au reste de l'Union, mais également par un traitement spécifique de chaque RUP, qui prendrait mieux en compte les spécificités de chacune des régions concernées.**

Cela permettrait notamment de prendre en compte l'éloignement de chacune de ces régions par rapport au continent européen ou l'immensité du territoire de la Guyane.

Proposition n° 57 : Inciter l'Union européenne à développer, non seulement une approche différenciée des régions ultrapériphériques par rapport au reste de l'Union européenne, mais aussi un traitement individualisé de chacune de ces régions.

c) Pour une approche renouvelée et plus percutante de la politique européenne en faveur des régions ultrapériphériques

Lors de son déplacement à Bruxelles, le 15 avril dernier, **la délégation sénatoriale a pris toute la mesure du resserrement des marges de négociation auprès des instances européennes**, qui résultent de l'élargissement à des pays au niveau de vie souvent inférieur à celui constaté dans nos DOM, ainsi que du contexte de crise économique mondiale.

Face aux enjeux majeurs pour ces départements que sont l'avenir de la politique régionale, la reconduction du régime de l'octroi de mer ou encore l'insertion de ces régions dans leur environnement géographique, il apparaît impératif que **la France**, en partenariat avec d'autres pays, comme l'Espagne ou le Portugal, **agisse encore plus activement au niveau européen afin de promouvoir une action européenne plus forte et cohérente en faveur des régions ultrapériphériques, fondée sur le nouveau paradigme issu de la communication de la Commission européenne du 17 octobre 2008, selon lequel ces régions, en tant qu' « avant-postes » stratégiques de l'Union européenne dans diverses parties du monde, représentent un atout à valoriser.**

(1) Un nouveau rapport de force au sein du Conseil peu favorable aux régions ultrapériphériques

► Au sein du Conseil, comme cela a été indiqué aux membres de la mission commune d'information au cours de leur déplacement à Bruxelles, **les nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale contestent depuis peu l'idée d'une politique européenne spécifique en faveur des régions ultrapériphériques**, en considérant que « *ce ne sont pas les régions qui ont le plus besoin d'une aide européenne* ».

Les **pays contributeurs nets au budget communautaire du Nord de l'Europe** (Pays-Bas, Allemagne, Danemark, Royaume-Uni, Suède et Autriche) sont également réticents à une politique européenne spécifique en faveur des régions ultrapériphériques, car ils souhaitent une diminution des dépenses et du budget européen. Ils sont même hostiles parfois à des mesures dérogatoires aux règles du traité en faveur des RUP.

La France a adopté jusqu'à présent une attitude assez défensive en s'appuyant sur les deux autres États membres qui comptent des régions ultrapériphériques, l'Espagne et le Portugal. Toutefois, à trois contre vingt-quatre, l'équilibre des forces au sein du Conseil n'est guère favorable aux RUP. Alors que les décisions au sein du Conseil des ministres se prennent dans la très grande majorité des cas par consensus, il n'est pas rare que, à propos des régions ultrapériphériques, il soit procédé à un vote et que des pays s'opposent à des mesures en faveur de ces régions, ce qui constitue un cas assez exceptionnel au sein des institutions européennes.

De plus, si l'Espagne, le Portugal et la France sont traditionnellement solidaires pour défendre une application ambitieuse de l'article 299-2 du traité, cette unité peut se fissurer lorsqu'une mesure financière décidée par le Conseil doit être répartie entre eux. Cette répartition se fait, en effet, au prorata de la population, ce qui favorise les îles Canaries. Il en va de même en ce qui concerne la répartition entre les quatre départements français d'outre-mer.

Il existe pourtant d'autres **alliés potentiels** de la France. Il en va ainsi de la Suède et de la Finlande, dont les régions septentrionales ont bénéficié d'une allocation spécifique de handicap au titre de la politique de cohésion. La Grèce est également sensible à l'approche spécifique en faveur des RUP, car elle tente d'obtenir pour les îles grecques périphériques un traitement approchant. Il en va de même pour Chypre et Malte qui souhaiteraient, en tant que petites îles, bénéficier de mesures *ad hoc*. Au sein même des États contributeurs nets, il existe des pays, comme le Royaume-Uni (avec les îles britanniques des Antilles ou les territoires britanniques de l'océan Indien), les Pays-Bas (avec les Antilles néerlandaises) et le Danemark (avec le Groenland), qui comptent des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et qui pourraient se montrer sensibles aux arguments en faveur des RUP.

Toutefois, jusqu'à présent, la France, seul pays à avoir à la fois des RUP et des PTOM, s'est montrée assez réticente, au nom de la spécificité des handicaps dont souffrent les régions ultrapériphériques, à élargir le cercle de ses alliés et à y associer les autres îles ou les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Comme les membres de la mission commune d'information ont pu le constater lors de leur rencontre avec les représentants de l'Espagne et des Canaries, l'Espagne se montre également très hostile à toute mesure en faveur des PTOM.

Compte tenu de la modification du rapport de force au sein du Conseil, qui est aujourd'hui nettement défavorable aux pays disposant de régions ultrapériphériques, et au regard des enjeux que constituent notamment

les négociations sur les prochaines perspectives financières et l'avenir de la politique régionale, on peut s'interroger sur la position française.

Ne serait-il pas opportun que la France adopte une attitude moins défensive et cherche à élargir ses alliances, au-delà de l'Espagne et du Portugal, aux pays qui pourraient se montrer sensibles à la prise en compte des spécificités des îles européennes, comme la Grèce, Chypre et Malte, ou encore aux États disposant de pays et territoires d'outre-mer ?

Proposition n° 58 : Inciter le Gouvernement à adopter une attitude moins défensive et à rechercher des alliances avec d'autres partenaires européens afin de mieux défendre les intérêts des DOM auprès de l'Union européenne.

► En ce qui concerne le **Parlement européen**, les lignes de clivage en ce qui concerne les RUP sont les mêmes qu'au sein du Conseil et opposent les députés européens issus des pays qui disposent de RUP et les autres.

Le nombre d'élus des départements d'outre-mer au sein du Parlement européen

Avec le traité de Nice, la France est passée de 78 à 72 députés européens. Dès que le traité de Lisbonne aura été ratifié, la France devrait toutefois récupérer deux sièges, pour passer à 74 députés européens.

Parmi les huit grandes circonscriptions pour les élections européennes du 7 juin 2009, la circonscription de l'outre-mer, qui regroupe les quatre DOM, mais aussi les autres collectivités ultramarines, que sont la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, ne désigne que **trois représentants** (un pour la section Atlantique, un pour la section Pacifique et un pour la section de l'océan Indien), contre treize en Île-de-France ou dans le Sud-ouest. Malgré tout, elle fait partie des circonscriptions qui n'ont pas perdu de représentants par rapport aux dernières élections de 2004.

Les dernières élections européennes de juin 2009, marquées par un fort taux d'abstention en outre-mer comme en métropole, ont marqué la complexité et le manque de lisibilité du système électoral concernant l'outre-mer. La mission considère nécessaire d'engager une réflexion sur une modification du système électoral déjà proposée par la proposition de loi n° 361 (2003-2004) de notre collègue Claude Lise et notre ancien collègue Paul Vergès¹.

► Au sein de la **Commission européenne**, la Commissaire européen chargée de la politique régionale, Mme Danuta Hubner, de nationalité

¹ Proposition de loi tendant à modifier la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des représentants au Parlement européen et visant à créer de nouvelles circonscriptions afin d'assurer la cohérence et l'équité dans la représentation de l'outre-mer, déposée le 17 juin 2004.

polonaise, était jusqu'à présent chargée de la coordination des mesures en faveur des régions ultrapériphériques. Si elle s'est montrée plutôt réceptive aux attentes des autorités françaises concernant les régions ultrapériphériques, de l'avis des interlocuteurs rencontrés à Bruxelles, les DOM ne représentent pour elle que des régions parmi d'autres, soit l'équivalent de 2 % des régions de l'Union européenne en poids démographique.

En revanche, le Président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso, de nationalité portugaise, a, semble-t-il, fait preuve d'une réelle sensibilité à cette question.

Le renouvellement de la Commission européenne à l'automne prochain et la future composition du collègue revêtiront donc une certaine importance pour les régions ultrapériphériques.

Parmi les différentes directions générales de la Commission européenne, il existe une unité de la direction générale chargée de la politique régionale, qui assure la coordination des mesures en faveur des régions ultrapériphériques et fait figure de meilleur allié des autorités françaises et des régions ultrapériphériques.

Mais le poids de cette unité et de cette direction générale est relativement faible au regard d'autres directions générales, comme celles de la concurrence, du commerce ou de la fiscalité, qui se montrent beaucoup moins réceptives aux demandes spécifiques des régions ultrapériphériques.

C'est toutefois le service juridique de la Commission européenne qui se montre l'interlocuteur le plus difficile en développant une conception très restrictive de l'article 299§2 du traité instituant la Communauté européenne.

De manière générale, la coordination entre les différentes directions générales et services de la Commission européenne concernant la prise en compte des régions ultrapériphériques connaît des lacunes.

À cet égard, il semble souhaitable que, comme c'était le cas lors de la précédente commission dirigée par M. Romano Prodi, **l'unité chargée de la coordination des régions ultrapériphériques soit directement rattachée au Président de la Commission européenne**, plutôt qu'à un Commissaire parmi d'autres.

Cela lui donnerait, en effet, un poids plus important et permettrait d'améliorer la coordination entre les différentes directions générales de la Commission.

<p>Proposition n° 59 : Améliorer la coordination au sein de la Commission européenne en rattachant l'unité chargée des régions ultrapériphériques directement auprès du Président de la Commission européenne.</p>

(2) Pour une meilleure défense des intérêts des départements d'outre-mer à Bruxelles

► Les **intérêts professionnels des DOM** sont assez bien représentés à Bruxelles, avec en particulier l'association EURODOM, dont le délégué général M. Gérard Bailly a d'ailleurs été auditionné par la mission commune d'information, mais aussi l'Union des entreprises des régions ultrapériphériques de la Communauté (UPEC), dont EURODOM est la composante des DOM et qui rassemble les différents intérêts économiques des sept régions ultrapériphériques, et l'association des producteurs européens de banane (APEB), qui rassemble les groupements de producteurs de bananes de Guadeloupe, Martinique, Canaries et Madère.

► En ce qui concerne la **représentation institutionnelle des régions ultrapériphériques** à Bruxelles, la **Conférence des présidents des régions ultrapériphériques**, qui regroupe les présidents de région ou de province des sept régions ultrapériphériques, joue aussi un rôle important d'aiguillon vis-à-vis de la Commission européenne, avec laquelle elle entretient des relations régulières, et de proposition.

Il semble, aux yeux de votre mission commune d'information, que le dispositif de défense des intérêts des DOM au sein de l'administration française mériterait d'être renforcé.

Afin d'améliorer le suivi des questions européennes et de renforcer la prise en compte des intérêts spécifiques des régions ultrapériphériques par les institutions européennes, on pourrait envisager la création à Bruxelles d'un « **Bureau permanent des outre-mer** », éventuellement partagé avec les représentants des autres régions ultrapériphériques espagnole et portugaises.

► Au sein de la **Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**, un conseiller est certes chargé des régions ultrapériphériques, mais son portefeuille est très large, puisqu'il comprend également les PTOM, le cadre juridique et financier de la politique régionale, ainsi que la politique maritime de l'Union européenne.

À titre de comparaison, l'Espagne dispose de deux représentants, l'un de l'Etat espagnol, l'autre des Canaries, et le Portugal de trois fonctionnaires, un diplomate au titre de l'Etat central Portugais et deux représentants au titre des deux régions. Il est vrai que les collectivités espagnoles et portugaises jouissent d'une plus large autonomie administrative que les DOM.

Il semble indispensable de créer autour du conseiller de la Représentation permanente une cellule renforcée et de lui adjoindre une ou deux personnes issues d'autres corps ayant une solide expérience outre-mer.

<p>Proposition n° 60 : Se donner les moyens d'une Représentation permanente plus forte pour une défense plus musclée et mieux anticipée des intérêts des DOM auprès de l'Union européenne.</p>

► **Mais c'est surtout au sein de l'administration centrale et des administrations des collectivités ultra-marines, tant des services déconcentrés de l'Etat, que des administrations des collectivités territoriales concernées, que l'expertise européenne semble faire le plus défaut.**

En veut-on quelques exemples ?

- **Le rapport d'évaluation sur le régime de l'octroi de mer** remis par la France à la Commission européenne, et dont la mission commune d'information a pu avoir connaissance, a été jugé par cette dernière très insuffisant et pas assez argumenté, comme cela a été indiqué aux membres de la mission commune d'information par le responsable chargé de ce dossier au sein de la direction générale de la fiscalité de la Commission européenne, qui est pourtant un fonctionnaire européen de nationalité française.

La Commission européenne considère, en particulier, que les autorités françaises n'ont pas démontré dans ce rapport l'impact réel de l'octroi de mer sur l'économie locale, notamment le nombre d'entreprises et le nombre d'emplois sauvegardés ou créés grâce à ce dispositif. La Commission devrait d'ailleurs demander des précisions supplémentaires aux autorités françaises ;

- **Le taux de consommation des crédits européens est assez faible**, de l'ordre de 40 à 60 % selon les collectivités concernées, avec de forts écarts entre-elles, et les crédits non utilisés sont reversés au budget communautaire.

Pour la période 2000-2006, le taux de consommation des crédits européens pour les 4 DOM s'établit de la manière suivante :

Guadeloupe	Total des crédits (en millions d'euros)	Crédits programmés (en millions d'euros)	Crédits payés (en millions d'euros)	Taux de consommation (en %)
FEDER	522,254	432,079	258,604	49,5 %
FSE	166,855	147,553	98,903	59,3 %
IFOP	4,397	4,303	2,058	46,8 %
FEOGA-O	140,175	109,711	69,040	49,3 %
TOTAL	833,683	693,647	428,606	51,4 %

Guyane	Total des crédits (en millions d'euros)	Crédits programmés (en millions d'euros)	Crédits payés (en millions d'euros)	Taux de consommation (en %)
FEDER	286,160	221,890	126,288	53 %
FSE	79,889	74,357	27,213	34,1 %
IFOP	5,422	5,118	4,198	77,4 %
FEOGA-O	66,089	59,091	38,084	57,6 %
TOTAL	389,562	360,457	195,784	59,3 %

Martinique	Total des crédits (en millions d'euros)	Crédits programmés (en millions d'euros)	Crédits payés (en millions d'euros)	Taux de consommation (en %)
FEDER	473,783	404,830	188,523	39,8 %
FSE	121,019	109,570	53,364	44,1 %
IFOP	7,196	6,902	3,644	50,6 %
FEOGA-O	101,792	89,527	58,244	57,2 %
TOTAL	703,791	610,831	303,776	43,2 %

La Réunion	Total des crédits (en millions d'euros)	Crédits programmés (en millions d'euros)	Crédits payés (en millions d'euros)	Taux de consommation (en %)
FEDER	823,386	686,287	357,231	43,4 %
FSE	459,735	485,395	267,392	58,2 %
IFOP	14,369	12,345	5,482	38,2 %
FEOGA-O	290,611	260,482	161,236	55,5 %
TOTAL	1 588,103	1 444,510	791,343	49,8 %

Source : CNASEA, « Etat d'avancement – Etat financier au 1^{er} juillet 2006 »

Les principales raisons qui expliquent les faibles taux de consommation des crédits tiennent à la complexité des procédures, aux excès de priorités et de projets, au manque de personnels qualifiés, mais aussi aux faibles ressources disponibles pour abonder les financements européens ;

- Enfin, lors de son audition, M. Gérard Bailly, délégué général d'EURODOM, a souhaité attirer l'attention de la mission sur un sujet particulièrement préoccupant à ses yeux, qui tient à la volonté de la Commission européenne de mettre en place une méthodologie particulière de calcul de compensation des handicaps résultant de l'éloignement. Il a indiqué que le système initialement proposé par la Commission européenne en la matière ayant été unanimement critiqué, la Commission attendait désormais de la part des autorités françaises une proposition de méthodologie alternative, mais que, en raison du retard de l'administration française à présenter cette proposition, on pouvait craindre que le système retenu ne soit pas favorable aux régions ultrapériphériques.

**La quantification des effets économiques des handicaps permanents des RUP :
les limites d'un raisonnement par les surcoûts**

La Commission européenne a proposé, dans sa communication du 26 mai 2004 :

- d'une part, de mettre en place un « *programme spécifique de compensation des surcoûts* » financé par le FEDER, en adaptant notamment les normes d'éligibilité des dépenses afin d'autoriser les aides au fonctionnement ;

- et, d'autre part, de mettre en œuvre un « *instrument d'évaluation systématique des handicaps des RUP et des mesures communautaires* » assis sur la consolidation des données disponibles dans un système global d'évaluation plurisectorielle des handicaps des RUP. La Commission européenne a indiqué que cet exercice impliquerait « *la nécessité de récolter régulièrement des données statistiques* » et pourrait déboucher sur une adaptation des programmes existants dans différents secteurs, tels que l'agriculture, la pêche et l'appréciation des actions relevant de la concurrence, de la fiscalité et de la politique régionale.

Le « *programme spécifique de compensation des surcoûts* » s'est traduit par la mise en œuvre d'un dispositif de compensation des « *surcoûts liés aux handicaps* » dans le cadre de la programmation 2007-2013 de la politique de cohésion économique et sociale financée par le FEDER. Ce dispositif a permis, d'une part, l'octroi d'aides au fonctionnement au titre des surcoûts structurels permanents, et, d'autre part, le soutien à des investissements rendus nécessaires par les handicaps des RUP et représentant donc des dépenses supplémentaires pour les entreprises. Ainsi, l'éloignement géographique des RUP de certaines zones d'approvisionnement entraîne des besoins en stockage supérieurs aux besoins constatés par les entreprises de même capacité en métropole. Ce dispositif s'est cependant vite révélé insuffisant faute de prendre en compte d'autres handicaps, comme l'étroitesse géographique des territoires concernés. En effet, la notion de « *surcoût* », telle qu'elle est actuellement envisagée par la Commission européenne, ne concerne que les surcoûts dûment identifiables et quantifiables dans les comptes d'exploitation des entreprises. Elle ne concerne pas les effets économiques des handicaps sur les collectivités. Elle ne couvre pas non plus les effets indirects des handicaps sur les possibilités de développement ou de stratégie économique des entreprises pourtant fortement contraintes.

Concernant la mise en œuvre de « *l'instrument d'évaluation systématique des handicaps des RUP* », les travaux et études menés par la Commission européenne, en association avec les RUP et les trois États membres concernés, n'ont pas permis à ce jour d'aboutir à un système global et horizontal d'évaluation plurisectorielle des handicaps des RUP. En 2005, la Commission européenne avait lancée une étude, réalisée par le cabinet Langrand, et elle avait défini, sur la base de cette étude, un projet de méthodologie d'évaluation des surcoûts. Toutefois, les RUP et les trois États membres concernés se sont opposés, dès le lancement de l'étude Langrand, à la méthode retenue et à ses résultats. Ils se sont notamment opposés à la prise en compte des seuls handicaps quantifiables et au point d'étalonnage, qui consiste à comparer la situation des DOM uniquement par rapport à celle du continent européen, et pas à celle des pays et territoires voisins, alors que la réalité du marché est que les entreprises des DOM doivent faire face à une concurrence exercée principalement par les entreprises situées dans des pays tiers, notamment ACP. Pour cette raison, l'appréciation des conséquences des handicaps des RUP ne peut se fonder sur la seule considération du marché de l'Union européenne, mais doit se mesurer par rapport aux conditions économiques et sociales des pays tiers exportateurs avec lesquels les DOM se trouvent en situation de concurrence sur le marché européen.

Face à l'opposition des RUP et des trois États membres concernés, la Commission européenne a accepté de revoir son projet de méthodologie d'évaluation des surcoûts, sans pour autant renoncer à la mise en place d'un tel système. Elle attend donc désormais des propositions alternatives de la part des États membres, et notamment des autorités françaises.

Pour votre mission commune d'information, il est donc impératif de renforcer l'efficacité de notre dispositif administratif chargé des aspects européens.

Concernant **l'administration centrale**, il conviendra de trouver la bonne articulation entre la délégation générale à l'outre-mer, dont la mission commune d'information propose qu'elle soit désormais directement rattachée au Premier ministre, et le secrétariat général aux affaires européennes, structure interministérielle chargée de la coordination de la position française à Bruxelles.

Au niveau **des services déconcentrés de l'État et des administrations des collectivités territoriales concernées**, des services spécifiques en charge des questions européennes devraient être créés là où ils font encore défaut et les agents devraient se voir proposer une formation au droit communautaire et à la mise en œuvre des programmes européens.

Proposition n° 61 : Améliorer l'expertise et la formation des services chargés des questions européennes, tant au sein de l'administration centrale qu'au niveau des administrations déconcentrées de l'État et des collectivités locales concernées.

- (3) Un nouveau paradigme à valoriser : les régions ultrapériphériques, un atout pour l'Europe

Le 12 septembre 2007, dans une communication intitulée « *Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives* », la Commission européenne avait évoqué certaines pistes d'évolution de la réglementation communautaire afin d'assurer une meilleure prise en compte de la situation particulière des régions ultrapériphériques.

Une phase de consultation avait été lancée pour s'achever en mars 2008. Dans ce cadre, la France, l'Espagne et le Portugal s'étaient accordés pour rédiger un *memorandum* commun sur la nouvelle impulsion à donner à la politique européenne à l'égard des régions ultrapériphériques. Cette contribution a été transmise à la Commission européenne en juillet 2008.

Par une **nouvelle communication du 17 octobre 2008**, intitulée « *Les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe* »¹, la **Commission européenne propose**, sur la base des consultations effectuées, « *un changement d'approche pour l'évolution de la stratégie, ouvrant la voie au nouveau paradigme* » et fait des recommandations afin d'assurer « *une utilisation optimale des instruments et des possibilités existantes dans le présent cadre financier (2007-2013)* ».

Depuis 2004, la stratégie européenne vis-à-vis des régions ultrapériphériques repose sur trois axes : la réduction du déficit d'accessibilité, l'accroissement de la compétitivité et le renforcement de l'insertion régionale.

La Commission européenne considère que cette approche reste valable, en raison du caractère permanent des handicaps des RUP, mais qu'elle requiert un approfondissement afin de répondre aux nouveaux enjeux.

Un nouveau paradigme, fondé non plus sur l'invocation des handicaps structurels mais sur la **valorisation des atouts des RUP**, doit conduire, d'après la Commission européenne, à **un renouvellement de la stratégie européenne**, qui devra s'appuyer notamment sur des secteurs à forte valeur ajoutée tels que l'agroalimentaire, la biodiversité, les énergies renouvelables, l'astrophysique, l'aérospatial, l'océanographie, la vulcanologie ou encore la sismologie, mais aussi sur le rôle important des RUP en tant qu'« avant-postes » de l'Union européenne dans d'autres régions du monde.

À cet égard, dans sa communication, la Commission européenne propose, en premier lieu, **d'assurer une meilleure utilisation des instruments communautaires existants**.

Ainsi est-il prévu de tirer parti de l'ensemble des instruments actuels ainsi que de la flexibilité offerte par les règlements sur les fonds structurels pour initier de nouvelles priorités, en particulier lors de la réflexion stratégique à mi-parcours autour des rapports nationaux de 2009 et du rapport de la Commission en 2010.

¹ COM (2008) 642 final

La Commission européenne encourage aussi les régions ultrapériphériques à saisir les opportunités offertes au sein des programmes communautaires existants dans les domaines de l'éducation et de la formation, de la recherche, des transports, de l'énergie, de l'innovation, des technologies de l'information et de la communication, de l'éducation ou de la culture, à travers une participation active aux appels à propositions correspondants.

La Commission européenne propose, en second lieu, dans sa communication, **plusieurs actions spécifiques** en faveur des régions ultrapériphériques. Ces actions se répartissent en **quatre grands thèmes** : le changement climatique, les évolutions démographiques et les flux migratoires, l'agriculture et la politique maritime.

► **En matière de lutte contre le changement climatique**, la Commission européenne recommande notamment :

- de reconnaître **la vulnérabilité des régions ultrapériphériques face aux effets du changement climatique** ;

- de **lancer une étude d'impact économique de l'adaptation au changement climatique dans les zones côtières et d'encourager la mise en place d'une politique de gestion intégrée des risques côtiers** (submersions, érosion côtière, réduction de la vulnérabilité des populations et biens exposés) et d'un dispositif de surveillance et d'alerte dans le contexte de la sécurité et de la protection civile ;

- d'élaborer **un schéma volontaire de conservation de la nature**, basé sur l'expérience de Natura 2000, et de développer et mettre en œuvre des mesures visant à lutter contre les espèces envahissantes.

► **En ce qui concerne les évolutions démographiques et les flux migratoires**, elle suggère :

- de lancer une **étude d'impact pour mieux appréhender les conséquences tant de la migration que de l'évolution démographique sur le territoire, le marché du travail, les services publics, l'éducation et la santé dans les régions ultrapériphériques**. Ceci pourrait conduire à l'établissement d'un « bilan migratoire » pour chaque région qui pourra servir à la Commission européenne, lors de l'évaluation à mi-parcours du programme « Solidarité et gestion des flux migratoires 2007-2013 », afin de déterminer si de nouveaux développements sont nécessaires, et en particulier la création d'un « fonds européen d'ajustement à la migration » ;

- de poursuivre et, le cas échéant, de renforcer les travaux d'analyse en vue **d'intégrer le facteur de l'évolution démographique dans la définition des politiques européennes en matière d'éducation, de formation et d'emploi** ainsi que dans le processus de programmation des fonds structurels européens.

► **Dans le domaine de l'agriculture**, elle prévoit :

- de **continuer à encourager l'utilisation de toutes les possibilités offertes par le régime POSEI** pour tout ce qui concerne la structuration et la répartition de l'enveloppe budgétaire allouée à chaque RUP, le nombre de productions à soutenir, ainsi que la surveillance de problèmes environnementaux liés à des pollutions spécifiques ;

- d'encourager **l'utilisation des différentes aides à l'installation et à l'investissement des jeunes agriculteurs**, afin de tenir compte des exigences régionales spécifiques.

► Enfin, **concernant la politique maritime**, la Commission recommande notamment :

- d'encourager les régions ultrapériphériques à jouer **un rôle stratégique en matière de gouvernance et de surveillance maritime dans leurs régions respectives**, notamment à travers le développement de leur propre politique maritime régionale intégrée, ainsi que par des actions de coopération avec les pays tiers menées dans le cadre des programmes communautaires de coopération territoriale ou du plan régional de surveillance de la pêche dans le Sud-ouest de l'océan Indien ;

- d'encourager **les liaisons maritimes entre les régions ultrapériphériques et les États voisins** en vue de renforcer les échanges économiques et culturels, en modifiant les actuelles orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime, afin d'autoriser des aides au démarrage pour de telles liaisons. Les régions ultrapériphériques peuvent alternativement recourir sur de telles liaisons à des contrats de service public dans le respect des critères définis par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

De manière plus générale, la Commission européenne suggère aussi :

- de **renforcer, lors de l'adoption de nouvelles législations communautaires, l'analyse de leurs conséquences sur les régions ultrapériphériques afin d'en assurer la cohérence**. Dans ce cadre, la Commission européenne estime que les travaux de son « groupe interservices RUP » pourraient être, selon les besoins, accompagnés par des *task forces ad hoc* sur des problématiques spécifiques ;

- de **lancer une étude socio-économique sur les facteurs de croissance dans les régions ultrapériphériques**, mettant l'accent sur les secteurs porteurs, identifiant les principales contraintes à leur développement et ouvrant des pistes pour y répondre ;

- d'**inscrire la réflexion sur l'évolution de la stratégie pour les régions ultrapériphériques et de susciter la pleine contribution de celles-ci aux processus et actions actuellement en cours** (Livre vert sur la cohésion territoriale : réflexions sur l'avenir de la politique de cohésion après 2013 ; la réforme du budget de l'Union européenne ; l'intégration régionale pour le

développement des pays ACP ; Livre vert sur l'avenir des relations entre l'Union européenne et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ; l'évolution de la politique maritime européenne) ;

- d'inciter les régions ultrapériphériques à participer de façon plus constructive au processus de conclusion et de mise en œuvre des accords de partenariat économique avec les États tiers, afin qu'elles saisissent les opportunités offertes par le renforcement de la coopération régionale pour le commerce des biens et des services, ainsi que dans le domaine des services, de la propriété intellectuelle et ses marchés publics. C'est, en effet, surtout dans ces domaines, où les régions ultrapériphériques ont des avantages comparatifs, qu'une réelle complémentarité pourra être développée entre les économies de ces régions et celles des pays ACP. Dans ce contexte, il est important de soutenir les actions visant le renforcement de la capacité de ces régions à suivre à la fois les flux commerciaux les concernant et la politique commerciale européenne ;

- d'organiser conjointement avec les RUP des sessions d'information visant à mieux expliquer les instruments et politiques communautaires, ainsi que de réunir, tous les deux ans, un « *Forum de l'ultra-périphérie européenne* ».

La **XIV^{ème} Conférence des présidents des régions ultrapériphériques de l'Union européenne**, réunie du 27 au 30 octobre 2008 à Cayenne, a salué l'approche de la Commission européenne à l'égard des régions ultrapériphériques.

Elle a néanmoins :

- souhaité une meilleure prise en compte des handicaps des régions ultrapériphériques dans l'ensemble des politiques communautaires ;

- considéré que les régions ultrapériphériques devaient être mieux associées, tant en amont qu'en aval du processus de décision au regard des réglementations qui les affectent plus particulièrement ;

- demandé qu'un traitement différencié soit réservé aux régions ultrapériphériques dans le domaine de l'environnement et des transports afin de tenir compte de leur vulnérabilité et de leur accessibilité.

Les présidents des régions ultrapériphériques ont convenu de préparer un *memorandum* commun pour réfléchir à l'avenir de ces régions à l'horizon 2020.

Votre mission commune d'information se félicite du changement d'approche de l'Union européenne vis-à-vis des régions ultrapériphériques. Elle estime, en effet, que le nouveau paradigme, qui met l'accent sur les atouts que représentent les RUP pour l'Union européenne, plutôt que sur leurs handicaps, constitue un signal très positif. Elle demande maintenant que cette nouvelle approche se traduise par des mesures concrètes dans la stratégie européenne à l'égard des RUP.

Les régions ultrapériphériques ont une nouvelle place à trouver au sein de l'Union européenne. En valorisant mieux leurs atouts, en matière de biodiversité, de politique maritime ou encore de lutte contre le changement climatique, elles montreront qu'elles constituent une chance pour l'avenir de l'Europe.

Proposition n° 62 : Renforcer la prise en compte des spécificités des régions ultrapériphériques par l'Union européenne, en valorisant les atouts que représentent ces régions pour l'Europe.

3. L'impérieuse nécessité d'une meilleure insertion régionale

Si les départements et régions d'outre-mer, en dépit de leur éloignement géographique, entretiennent des liens étroits avec la métropole, leurs relations avec les pays et territoires voisins demeurent assez limitées. Or, une meilleure insertion des DOM au sein de leur environnement régional serait bénéfique à la fois du point de vue économique, mais aussi dans des domaines comme la protection de l'environnement, la lutte contre l'immigration clandestine ou encore en matière culturelle.

Depuis une dizaine d'années, des efforts ont été déployés pour mieux insérer les départements et régions d'outre-mer dans leur environnement géographique immédiat.

Cependant, il faut reconnaître que **les progrès de l'intégration régionale sont restés à ce jour assez limités**. Il existe, en effet, de nombreux obstacles à l'intégration régionale, qui tiennent notamment aux différences institutionnelles, de niveaux de vie, aux difficultés de transport ou encore aux barrières linguistiques.

Malgré ces difficultés, la coopération régionale est aujourd'hui considérée comme une des clés du développement des DOM et elle figure en bonne place parmi les thèmes prioritaires fixés pour les états généraux de l'outre-mer.

La mission commune d'information est convaincue que **le renforcement de l'insertion des départements et régions d'outre-mer au sein de leur environnement régional répond à la fois à l'intérêt des collectivités concernées et à celui de la France dans son ensemble.**

a) Une préoccupation récente

En dépit de leur proximité géographique, les liens qui existent entre les départements français d'outre-mer et les pays ou territoires voisins restent assez limités. L'insertion des DOM au sein de leur environnement régional est

une préoccupation relativement récente, dont les instruments ont été renforcés par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000.

(1) Les partenaires naturels des départements d'outre-mer

(i) *La coopération régionale dans les Caraïbes*

L'espace Caraïbe est un ensemble formé de 38 pays et territoires de plus de 5,2 millions de km² (soit dix fois la superficie de la France métropolitaine). La population s'élève à près de 250 millions d'habitants, soit environ 4 % de la population mondiale.

Au niveau politique, on constate une grande hétérogénéité, puisque l'on y trouve :

- des îles françaises : La Guadeloupe, la Martinique, mais aussi Saint-Barthélemy et Saint-Martin, et un territoire français enclavé au Nord Est du continent Sud américain : la Guyane ;

- des îles britanniques : Anguilla, les Bermudes, les îles Caïmans, les îles Turques et Caïques, les îles vierges britanniques et Montserrat ;

- des îles hollandaises : les Antilles néerlandaises et Aruba ;

- des îles américaines : les îles Vierges américaines, Porto Rico (État libre associé aux États-Unis) ;

- deux îles ont une souveraineté partagée : Saint-Martin, partie française, *Sint-Marteen*, partie néerlandaise et Hispaniola, avec Haïti à l'ouest et la République dominicaine à l'est.

- des pays indépendants (comme Cuba ou Haïti).

La Guyane occupe une place particulière. À la différence des autres départements français d'outre-mer qui sont des îles, la Guyane se situe au Nord-Est du continent Sud-américain. C'est d'ailleurs le seul territoire du continent Sud-américain où il existe une présence de la France et de l'Union européenne. Sa réalité géographique lui confère un ancrage fort dans le bassin amazonien. Elle s'intègre, en effet, dans le plateau des Guyanes qui s'étend du Sud du Venezuela au Nord-Est du Brésil. D'une superficie de 83 534 km², la Guyane occupe seulement 4 % de la surface de cette région, alors qu'elle forme le plus vaste des départements français (16 % du territoire de l'hexagone), équivalent à la surface du Portugal.

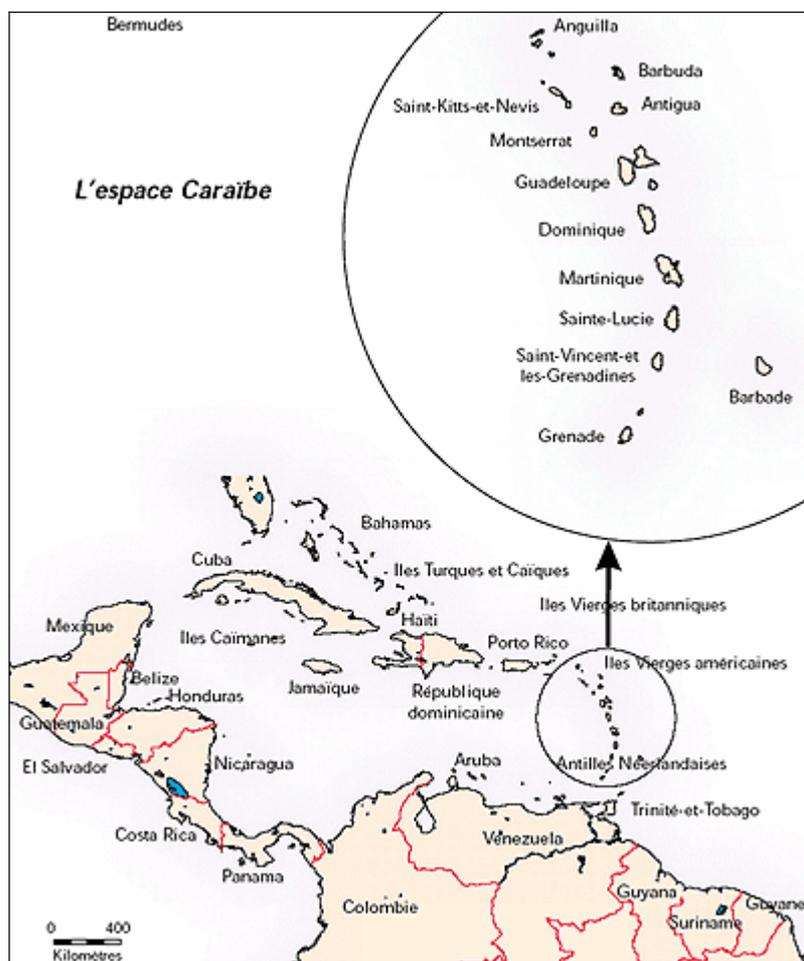
La Guyane est bordée au Nord par l'océan Atlantique sur 320 km environ. À l'Ouest, on trouve le Surinam (520 km de frontière commune) avec pour frontière le fleuve Maroni, et enfin au Sud et à l'Est, le Brésil avec lequel elle partage 580 km de frontière. La frontière Est avec le Brésil est matérialisée par le fleuve Oyapock.

La Guyane est recouverte à 94 % par la forêt amazonienne qui est sillonnée de rivières et de fleuves entrecoupés de rapides (le Maroni, la Mana, la Sinnamary, l'Approuague, l'Oyapock). La côte est constituée de mangrove

sur plusieurs kilomètres. La bande côtière, qui a subi une forte déforestation, se présente sous forme de savane.

S'il existe quatre langues officielles (l'anglais, le français, l'espagnol et le néerlandais), et que les habitants de l'espace de la Caraïbe sont très majoritairement hispanophones, héritage de la colonisation espagnole, on compte néanmoins plus de 10 millions de francophones. En outre, il convient d'ajouter à ces langues officielles le créole, qui est cependant différent selon les territoires.

L'économie de la zone est également très hétérogène. En effet, en termes de richesse par habitant, l'échelle varie de 1 à 100. Les trois départements français d'Amérique figurent dans les dix premiers PIB/habitant¹. Quatre États ont un PIB par habitant inférieur à 1 000 dollars : le Guyana, le Honduras, le Nicaragua et Haïti².



¹ En Guadeloupe, le PIB par habitant s'établit à 17 221 euros contre 28 356 euros pour la métropole ; en Guyane, il est de 13 886 euros ; en Martinique, de 19 168 euros. Comparé au niveau de vie des pays voisins dans la zone Antilles-Guyane, le niveau de vie des DOM est nettement supérieur (le PIB par habitant est de 3 750 \$ à la Dominique, 3 200 \$ au Suriname et 5 088 \$ au Brésil).

² Le PIB par habitant est de 600 \$ à Haïti.

Les Antilles ont connu plusieurs expériences d'intégration régionale par le passé, à l'image des dix territoires anglophones qui se fédérèrent en 1958 à l'initiative du Royaume-Uni sous le nom de « *West Indies Federation* », cette fédération ayant disparu en 1962 après le retrait de la Jamaïque et de Trinité-et-Tobago.

Malgré cet échec, la nécessité d'une coopération économique régionale donna naissance en 1965 à la signature d'un premier accord de libre-échange entre trois États (Antigua-et-Barbuda, la Barbade et le Guyana), puis à la création en 1973 de la Communauté et du Marché commun de la Caraïbe (« *The Caribbean Community and Common Market* » – CARICOM). De par son origine, le CARICOM a ainsi conservé une spécificité anglophone et insulaire.

Le CARICOM est à l'origine de la création en 1994 de l'Association des États de la Caraïbe ou AEC. Par ailleurs, à l'intérieur du CARICOM, les anciennes petites Antilles britanniques se sont regroupées en 1981 afin de défendre leurs intérêts particuliers en tant que pays moins développés au sein de l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale (OECS).

La France participe à deux organisations régionales : la Communauté des Caraïbes (CARICOM) et l'Association des États de la Caraïbe (AEC).

Les différentes organisations régionales dans la zone Antilles-Guyane

1°) La Communauté des Caraïbes (CARICOM)

Créée en août 1973, la Communauté des Caraïbes (CARICOM) réunit 15 États et territoires associés¹. Si elle a pour premier objectif la création d'une zone de libre-échange, ses missions comportent également la coordination des politiques dans le domaine des transports, du financement, du développement industriel et régional, ainsi que de la collecte des statistiques. Le 30 janvier 2006, à Kingston, en Jamaïque, a été inauguré le **marché unique de la CARICOM**, le *CARICOM single market and economy* (CSME), entre six pays (la Barbade, le Belize, le Guyana, la Jamaïque, le Surinam et Trinité-et-Tobago), rejoints le 30 juin 2006 par les pays de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale.

Le **CARIFORUM** (forum des États ACP de la région Caraïbe), créé en 1992, est composé des membres de la CARICOM auxquels s'ajoutent Cuba et la République dominicaine. L'objet de l'organisation est de rassembler les pays ACP de la région en vue des négociations commerciales avec l'Union européenne.

¹ Les membres du CARICOM sont : Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, La Dominique, Grenade, le Guyana, Haïti, la Jamaïque, Montserrat, Sainte-Lucie, Saint-Christophe-et-Niévès, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Surinam, Trinité-et-Tobago.
Les membres associés sont : Anguilla, les Bermudes, les îles Vierges britanniques, les îles Caïques.

Un **accord de partenariat économique (APE) entre le CARIFORUM et l'Union européenne**, paraphé le 16 décembre 2007, a été officiellement signé le 15 octobre 2008. Il couvre les échanges commerciaux de marchandises et de services et contient des accords relatifs aux domaines touchant au commerce et à la coopération au développement.

2°) L'Organisation des États de la Caraïbe Orientale (OECO)

Au sein de la CARICOM, l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale a été créée en 1981 pour succéder au Marché commun des Antilles orientales mis en place en 1968. Cette organisation se compose de neuf membres, dont six États (Sainte-Lucie, Grenade, la Dominique, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Saint-Christophe-et-Niévès, Antigua et Barbuda) et trois territoires britanniques associés (Montserrat, Anguilla et les îles Vierges britanniques). Elle a pour objectif de développer la croissance de la région et d'aider ses membres à formuler et à mettre en œuvre des politiques cohérentes en vue de favoriser leur insertion dans l'économie régionale et mondiale. En 1983, l'OECO s'est dotée d'une monnaie unique, le dollar de la Caraïbe orientale, et en 1991 elle a mis en place un marché unique (« *OECS Single Market* »). Le 30 juin 2006, l'OECO a rejoint le marché unique de la CARICOM (« *Caribbean Single Market and Economy* »).

3°) L'Association des États de la Caraïbe (AEC)

L'Association des États de la Caraïbe (AEC) a été mise en place le 24 juillet 1994 à Carthagène, en Colombie, dans le but de promouvoir la consultation, la coopération et l'action concertée entre tous les pays de la Caraïbe. Elle compte 25 États membres¹ et trois **membres associés, dont la France.**

L'AEC a pour objet de renforcer le processus régional de coopération et d'intégration afin de créer un espace économique élargi dans la région, de préserver l'intégrité environnementale de la mer des Caraïbes et de promouvoir le développement durable de la Grande Caraïbe.

Les projets de coopération technique régionale développés par l'AEC se concentrent sur quatre domaines d'action prioritaires : le commerce, les transports, le tourisme durable et la prévention des catastrophes naturelles.

Un certain nombre d'accords, de protocoles et de conventions sont sur le point d'être ratifiés : l'accord pour la coopération régionale en matière de catastrophes naturelles ; le protocole sur les privilèges et immunités ; la convention pour la création de la zone de tourisme durable de la Grande Caraïbe ; le protocole à la convention pour la création de la zone de tourisme durable de la Grande Caraïbe et l'accord sur le transport aérien. Ainsi pourrait être institué un cadre politique et légal de coopération régionale dans la Grande Caraïbe.

¹ Les membres de l'AEC sont : Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Colombie, le Costa-Rica, Cuba, la Dominique, la Grenade, le Guatemala, le Guyana, Haïti, le Honduras, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, la République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint-Christophe-et-Niévès, Saint-Vincent et les Grenadines, le Salvador, le Surinam, Trinité-et-Tobago, le Venezuela.

Les membres associés sont Aruba, les îles Turques et Caïques, les Antilles néerlandaises et la France avec ses trois régions d'Amérique : la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane.

(ii) La coopération régionale dans l'océan Indien

La Réunion a inscrit l'ouverture internationale et l'intégration régionale au cœur de sa stratégie de développement, tant dans un cadre bilatéral que dans un cadre multilatéral du fait de la participation de la France à plusieurs organisations internationales régionales.

L'océan Indien est le plus petit des trois océans, mais il compte deux milliards d'habitants, soit le tiers de la population mondiale, et il est pourvu d'importantes ressources naturelles et halieutiques. Il s'agit d'une zone principalement anglophone avec une prédominance de la religion musulmane.

Seul pays de l'Union européenne riverain de l'océan Indien, la France est présente dans cette région au travers de trois collectivités : La Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), cette dernière, bien que ne comportant aucun résident permanent, participant néanmoins à la coopération régionale, en matière de recherche, d'observation des conditions atmosphériques, etc.

Comme la zone Antilles-Guyane, la zone de l'océan Indien se caractérise par de grands écarts de niveaux de vie¹.

Lors de son audition, M. Philippe Leyssene, ambassadeur délégué à la coopération régionale dans l'océan Indien, a distingué **trois cercles** de partenaires potentiels des collectivités françaises :

- le **premier cercle** se compose des pays membres de la Commission de l'océan Indien, c'est-à-dire Madagascar, l'île Maurice, les Seychelles et les Comores. Il s'agit d'une organisation à dominante francophone et dont la France est membre à part entière au titre de La Réunion, mais dont Mayotte ne fait pas partie en raison de la revendication des Comores sur ce territoire. Toutefois, la situation actuelle à Madagascar et les relations délicates entre la France et les Comores à propos de Mayotte n'empêchent pas une coopération étroite ; ainsi, la France vient-elle de succéder aux Comores à la présidence de la Commission de l'océan Indien ;

- le **deuxième cercle** est constitué des pays africains riverains de l'océan Indien, c'est-à-dire l'Afrique du Sud, le Mozambique et la Tanzanie ;

- enfin, les autres pays de la région constituent le **troisième cercle**.

Si la Commission de l'océan Indien (COI) représente notre partenaire privilégié dans la région, la coopération régionale est nécessairement à géométrie variable, les partenaires n'étant pas les mêmes selon les sujets.

Ainsi, la lutte contre la piraterie maritime nécessite d'inclure les États de la Corne de l'Afrique, alors que la lutte contre la pêche illégale doit associer l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

La coopération régionale dans la zone de l'océan Indien se caractérise par sa complexité, étant donné le nombre élevé et la diversité des organisations intervenant dans cette zone.

¹ Le PIB par habitant est de 16 199 € à La Réunion. Il est de 220 \$ à Madagascar, 571 \$ aux Comores et 364 \$ au Mozambique.

La Réunion et son environnement géographique



Carte de l'océan Indien



Les différentes organisations régionales dans la zone de l'Océan Indien

1°) La Commission de l'océan Indien (COI)

Créée en 1984 par l'Accord de Victoria, la Commission de l'Océan Indien (COI) est une **organisation intergouvernementale réunissant les Comores, la France, Madagascar, l'île Maurice et les Seychelles**. Son but est de favoriser les échanges intra-régionaux et de défendre les intérêts insulaires de ses membres qui ont en commun l'isolement, l'étroitesse de leur marché intérieur, la fragilité environnementale et l'exposition aux catastrophes naturelles.

À cet effet, la COI intervient afin de favoriser entre ses membres la coopération diplomatique, la coopération économique et commerciale, la coopération dans le domaine de l'agriculture, de la pêche maritime, ainsi que la coopération dans les domaines culturel, scientifique, technique, de l'éducation et de la justice.

En particulier, une **convention sur la sécurité régionale** a été signée à Antananarivo, le 17 mars 2006, prévoyant des échanges réguliers d'informations entre États membres ainsi que la tenue d'une réunion annuelle des responsables nationaux de la sécurité.

Cependant, les difficultés liées à l'insularité, aux différences de niveau de développement et aux crises politiques -notamment à Madagascar et aux Comores- compliquent le fonctionnement de cette organisation.

La France vient, en avril 2009, de succéder aux Comores à la présidence de la Commission de l'Océan Indien. A l'occasion de la 25^{ème} session du Conseil de la COI, qui s'est tenue le 4 avril 2009 à Moroni, M. Alain Joyandet, secrétaire d'Etat à la coopération, au développement et à la francophonie, a indiqué que les trois priorités de la présidence française seraient la sécurité alimentaire, la santé et la sécurité maritime.

2°) Le Marché Commun d'Afrique orientale et australe (COMESA)

Le traité du Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), signé par 20 États d'Afrique orientale et australe¹ en novembre 1993, a pour principal objectif la promotion de l'intégration économique régionale à travers le développement du commerce et l'investissement.

À court terme, le COMESA a pour objectif de mettre en place une zone de libre échange -avec la suppression des barrières douanières internes- et une union douanière entre ses membres. À plus long terme, c'est-à-dire d'ici 2025, il est envisagé d'établir une union monétaire.

En décembre 2008, une étape importante a été franchie, le COMESA mettant en place **une union douanière avec l'instauration d'un tarif extérieur commun** afin de favoriser le commerce intérieur et transfrontalier et attirer les investissements directs étrangers.

La France, qui a joué un rôle important dans l'établissement de cette union douanière, n'a pour le moment qu'un statut d'« observateur » mais **souhaite obtenir le statut de « membre associé » au titre de La Réunion**.

¹ Les Etats parties sont l'Angola, le Burundi, les Comores, la République Démocratique du Congo, Djibouti, l'Egypte, l'Erythrée, l'Ethiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, l'Ouganda, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, la Zambie, le Zimbabwe.

3°) L'Association des États riverains de l'océan Indien (ARC)

L'Association des États riverains de l'océan Indien (ARC), créée en 1997, se propose de fonder autour du bassin de l'océan Indien un vaste regroupement économique d'États appartenant à des espaces géopolitiques différents afin d'y accroître les échanges en matière de commerce, d'investissement et de développement des ressources humaines¹.

La France, qui a sollicité son adhésion au titre de La Réunion, n'a été admise à participer aux travaux de cette organisation régionale qu'en qualité de « partenaire de dialogue »².

4°) La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)

Créée en 1979 sous le nom de Conférence de coordination du développement d'Afrique australe et transformée en 1992 en Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), la SADC regroupe aujourd'hui 15 États³.

Elle a pour objet la **constitution d'une zone économique intégrée** et se dote depuis 2001 d'institutions calquées sur le modèle de l'Union européenne. Elle possède également un organe de défense et de sécurité.

La France soutient ce processus d'intégration régionale et coopère avec cette organisation. Elle met à disposition, au titre de la coopération, des assistants techniques auxquels s'ajoute un conseiller santé à l'ONUSIDA à Prétoria, en Afrique du Sud, qui a compétence sur la zone couverte par la SADC.

En dehors de ces organisations régionales, d'autres organisations internationales sont également présentes dans cette région, comme l'Union africaine ou l'Organisation internationale de la francophonie.

Enfin, à côté des organisations internationales, il existe également des **structures originales, issues de la société civile**, telles que les organisations sportives ou culturelles, qui jouent souvent un rôle très efficace **de relais et de partenaires de la coopération régionale**.

Ainsi, on peut mentionner notamment, en ce qui concerne la coopération régionale dans l'océan Indien, l'association des radios et télévisions, qui joue un rôle important en matière de dialogue interculturel et en matière de francophonie, l'Union des ports de l'océan Indien ou encore l'Union des chambres de commerce et d'industrie de l'océan Indien.

Cette dernière présente la particularité de regrouper l'ensemble des pays membres de l'océan Indien et Mayotte, où devrait d'ailleurs se tenir son prochain forum.

¹ Les membres sont les suivants : Afrique du Sud, Australie, Inde, Indonésie, Kenya, Madagascar, Malaisie, Maurice, Mozambique, Oman, Singapour, Sri Lanka, Tanzanie, Yémen.

² Au même titre que la Chine, l'Égypte, le Japon et le Royaume-Uni.

³ Afrique du sud, Angola, Botswana, République démocratique du Congo, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

(2) Une large palette d'outils en matière de coopération institutionnelle

Depuis la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, la France dispose d'un dispositif institutionnel très complet en matière de coopération régionale.

Ce dispositif repose sur la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux, sur le rôle des ambassadeurs délégués à la coopération régionale, ainsi que sur des instruments financiers.

(a) Les accords bilatéraux ou multilatéraux

En droit international, la souveraineté de l'État est un principe essentiel qui s'oppose en principe à ce que des collectivités territoriales puissent négocier ou conclure des accords internationaux ou devenir membres d'organisations internationales.

En vertu de ce principe, l'ancien article L.1112-5 du code général des collectivités territoriales disposait qu'« *aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale...et un Etat étranger* ».

Toutefois, le développement de la coopération internationale d'entités infraétatiques, notamment des États fédéraux, a été progressivement pris en compte par le droit international. C'est ainsi que le Québec, les communautés de Belgique, les communautés espagnoles ou encore les Länder allemands ont développé des relations internationales importantes, notamment par la conclusion d'accords internationaux ou en devenant membres ou observateurs d'organisations internationales.

Si la France, en raison de son caractère unitaire, est longtemps restée réticente, la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 a prévu des dispositions s'inspirant de celles prévues précédemment pour la Polynésie française ou la Nouvelle-Calédonie, afin de favoriser le développement de la coopération régionale des régions et DOM.

► Tout d'abord, en vertu de l'article L. 3441-2 du code général des collectivités territoriales, le conseil général de chaque DOM peut adresser au Gouvernement des **propositions** en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon le cas, les États de la Caraïbe, les États voisins de la Guyane et les États de l'océan Indien, ou d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.

Il peut également, en application de l'article L. 3441-6, saisir le Gouvernement de toute proposition tendant à l'adhésion de la France aux organismes régionaux.

► Ensuite, d'après l'article L. 3441-4 du même code, dans **les domaines de compétence du département**, les conseils généraux des DOM peuvent, par délibération, demander aux autorités de la République

d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, **des accords** avec un ou plusieurs de ces États, territoires ou organismes régionaux.

Dans ce cas, à l'issue de la négociation, à laquelle les autorités de la République sont représentées si elles le demandent, le projet d'accord est soumis à la délibération du conseil général pour acceptation. Les autorités de la République peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de la France, pouvoir au président du conseil général aux fins de signature de l'accord.

► De plus, les dispositions de l'article L. 3441-3 du code général des collectivités territoriales autorisent, « ***dans les domaines de compétence de l'Etat, les autorités de la République [à] délivrer pouvoir au président du conseil général des DOM pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés, selon le cas, dans la Caraïbe, au voisinage de la Guyane ou dans la zone de l'océan Indien, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.*** »¹

En outre, dans le cas où il n'est pas fait application de ces dispositions, le président du Conseil général ou son représentant peut être **associé, ou participer au sein de la délégation française, aux négociations sur ces accords.**

Par ailleurs, le même article prévoit que le président du conseil général peut être chargé par les autorités de la République de les **représenter au sein d'organismes régionaux**, muni des instructions et pouvoirs nécessaires.

► L'article L. 3441-5 prévoit également, dans le cas où **des accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'Etat et sur des compétences du département** seraient négociés et signés par les autorités de la République, que le président du conseil général ou son représentant puisse participer, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords².

¹ Dans sa décision n°2000-435 DC du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition conforme à la Constitution en posant une réserve d'interprétation : lorsqu'ils négocient ou signent les accords en cause, les présidents des conseils généraux ou régionaux agissent comme représentants de l'État et au nom de la République française ; ils doivent, dans l'exécution de leur mandat, mettre en œuvre les instructions qui leur sont données par les autorités compétentes ; (...) ces mêmes autorités peuvent retirer à tout moment les pouvoirs ainsi confiés. Le Conseil constitutionnel a également estimé que l'acceptation du conseil général ou régional figurant aux articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 devait s'entendre comme ne visant qu'une consultation pour avis, les autorités compétentes de la République n'étant liées ni sur le principe de la signature d'un accord international, ni sur la personne du signataire par les délibérations des assemblées locales des DOM.

² En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré, dans sa décision précitée, les dispositions qui permettaient, à leur seule initiative, aux présidents des conseils généraux et régionaux d'outre-mer de « participer à la signature » d'un accord international, une telle disposition méconnaissant les compétences réservées dans une telle matière au Président de la République et au Premier ministre par la Constitution.

Les articles L. 4433-4 à L. 4433-4-5 du code général des collectivités territoriales, reconnaissent des compétences similaires au conseil régional et au président du conseil régional de chaque région d'outre-mer.

► Enfin, l'article L. 4433-4-7 du même code institue deux instances de concertation des politiques de coopération régionale, l'une dans la zone Antilles Guyane, l'autre dans la zone de l'océan Indien, composées de représentants de l'Etat, du conseil régional et du conseil général de chaque région et DOM.

(b) Les ambassadeurs délégués à la coopération régionale

La France dispose aussi de **deux délégués à la coopération régionale**, l'un pour la zone Antilles Guyane, l'autre pour la zone de l'océan Indien.

La mission commune d'information a auditionné M. Jean-Paul Dumont, qui était encore jusqu'à une date récente ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane et M. Philippe Leyssene, ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien.

Comme l'a rappelé M. Jean-Paul Dumont, le délégué à la coopération régionale, dont la fonction est régie par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 et par le décret du 11 avril 2002, est investi de deux principales missions : un rôle de coordination des différentes actions de coopération régionale et un rôle en matière d'action multilatérale.

Ainsi, le délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane représente la France auprès de l'Association des États de la Caraïbe (AEC) et de la Communauté des Caraïbes (CARICOM). En revanche, il n'est pas accrédité auprès de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECS).

(c) Les différents financements de la coopération régionale

Il existe plusieurs instruments financiers en matière de coopération régionale.

► **Les Fonds de coopération régionale**

Pour financer les actions régionales de coopération, il existe d'abord des **fonds de coopération régionale (FCR), créés dans chaque région d'outre-mer** sur le fondement de l'article L. 4433-4-6 du code général des collectivités territoriales, inséré par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000.

Ces fonds sont alimentés par l'État mais ils peuvent également recevoir des dotations du département, de la région ou de toute autre collectivité ou organisme public. Ils n'interviennent qu'en cofinancement de projets menés par des personnes publiques ou privées. Les projets sont soumis préalablement à un comité de gestion, composé du préfet de région, de trois représentants de l'État, de deux représentants de la région et de deux représentants du conseil général.

Les financements sont essentiellement destinés à la mise en place de partenariats bilatéraux ou multilatéraux avec les États voisins des collectivités ultramarines et la participation des collectivités aux actions des organisations régionales.

De 2001 à 2007, 452 projets ont été co-financés par les FCR.

Les FCR sont devenus un outil financier permettant « l'effet levier » de projets structurants avec les autres fonds de l'Etat (FSP, crédits du secrétariat d'Etat à la coopération et à la francophonie), les fonds régionaux et les fonds européens (programme INTERREG, FED).

Les projets retenus sont intervenus pour l'essentiel dans le domaine du **développement économique**. Ils contribuent par exemple au renforcement des moyens de la pêche dans les zones concernées ou encore à la formation et à l'équipement des acteurs économiques des États voisins des collectivités françaises. Ils interviennent aussi dans le domaine de la santé publique, de l'approvisionnement en eau ou encore de la prévention des risques naturels, réels dans ces zones.

Plus accessoirement, les FCR ont été utilisés en matière de **développement durable, d'éducation et d'enseignement supérieur**. Ils constituent enfin une source de financement pour de nombreuses actions culturelles et sportives qui favorisent l'insertion régionale des territoires français d'outre-mer.

Comme l'a reconnu la Conférence de coopération régionale de la zone Antilles-Guyane, réunie les 21 et 22 avril 2008 en Guadeloupe, si modestes soit leur capacité de financement, **les FCR permettent d'initier des projets d'ampleur** qui peuvent être programmés en fonction des priorités de l'aide publique au développement. Le document-cadre de partenariat signé avec Haïti constitue l'un des exemples les plus aboutis des complémentarités possibles entre les différentes sources de financement bilatérales, multilatérales, régionales et décentralisées.

Les sommes apportées par l'Etat (2,9 millions d'euros en 2009 contre 3 millions en 2007 et 2008) restent cependant limitées.

<p>Proposition n° 63 : Augmenter la part des financements nationaux consacrés à la coopération régionale.</p>
--

► **Les Fonds bilatéraux**

Aux côtés des FCR, il existe également les **financements nationaux** mis en œuvre par nos ambassades dans les pays voisins, ainsi que les fonds de **l'Agence française de développement (AFD)**, qui intervient à la fois dans les DOM et dans les pays voisins de la zone de solidarité prioritaire.

Toutefois, les crédits de nos ambassades connaissent une forte baisse en 2009. Ainsi, pour la coopération régionale dans la zone des Caraïbes, on est passé d'une enveloppe de 565 000 € pour quinze pays en 2008 à un montant de 385 000 € en 2009, soit une réduction d'un tiers environ.

► **Les fonds européens**

Enfin, **l'Union européenne** intervient également en matière de financements de projets destinés à renforcer la coopération régionale, principalement par le biais de **deux instruments**.

D'une part, au titre de l'objectif 3 « coopération territoriale européenne » de **la politique régionale**, qui a succédé au programme INTERREG et qui vise à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, les quatre DOM bénéficient de financements européens, assurés par le FEDER, visant à soutenir des projets de coopération régionale. Le montant global est de l'ordre de **96 millions d'euros pour la période 2007-2013**, dont 68 millions au titre de la coopération transfrontalière et 28 millions au titre de la coopération transnationale. À titre de comparaison, l'enveloppe globale n'était que de 14 millions d'euros au titre de la coopération régionale et de 17 millions d'euros au titre du programme INTERREG, soit 31 millions d'euros pour la période 2000-2006.

Il existe **trois programmes opérationnels** qui concernent les DOM :

- Le programme opérationnel « Espace Caraïbes », porte sur la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane, ainsi que les pays partenaires riverains de la mer des Caraïbes, en particulier ceux de la CARICOM. La participation communautaire s'élève à environ 48 millions d'euros ;

- Le programme opérationnel « Amazonie » concerne la Guyane, le Surinam et les États amazoniens du Brésil (Amapa, Para et Amazonas). Il est doté de 13 millions d'euros ;

- Enfin, le programme opérationnel « Océan Indien » est relatif à La Réunion et aux pays du Sud-ouest de l'océan Indien membres de la Commission de l'océan Indien. Il dispose de 35,5 millions d'euros.

Ces fonds européens interviennent à hauteur de 75 % au maximum du coût total des projets.

D'autre part, par le biais du **Fonds européen de développement (FED)**, l'Union européenne apporte un soutien aux pays voisins en retard de développement. L'enveloppe globale du Xe FED est de 700 millions d'euros pour la période 2007-2013.

Si le montant des financements de l'Union européenne n'est pas négligeable, on constate cependant une certaine lourdeur dans la gestion de ces programmes, qui n'est d'ailleurs pas propre à la coopération régionale et qui se retrouve pour d'autres instruments communautaires.

Surtout, on peut regretter **une absence de coordination entre les différents instruments de financement, en particulier entre les financements assurés par le biais du FEDER et ceux du FED**, qui, bien qu'ils proviennent tous deux de l'Union européenne, relèvent de services distincts et répondent à des règles de programmation et de gestion différentes.

Ainsi, comme l'ont reconnu l'ensemble des personnalités auditionnées ou rencontrées, il est quasiment impossible de pouvoir bénéficier à la fois d'un financement au titre du FEDER et d'un financement au titre du FED pour lancer un projet de coopération régionale entre un ou plusieurs DOM et un ou plusieurs pays tiers.

b) Une insertion qui reste encore balbutiante

Malgré les efforts entrepris ces quinze dernières années, force est de constater que l'insertion des départements français d'outre-mer dans leur environnement régional reste à ce jour très limitée.

(1) Des échanges économiques encore très faibles

En matière économique, les échanges commerciaux des DOM sont essentiellement tournés vers la métropole et les relations économiques avec les pays voisins sont très faibles.

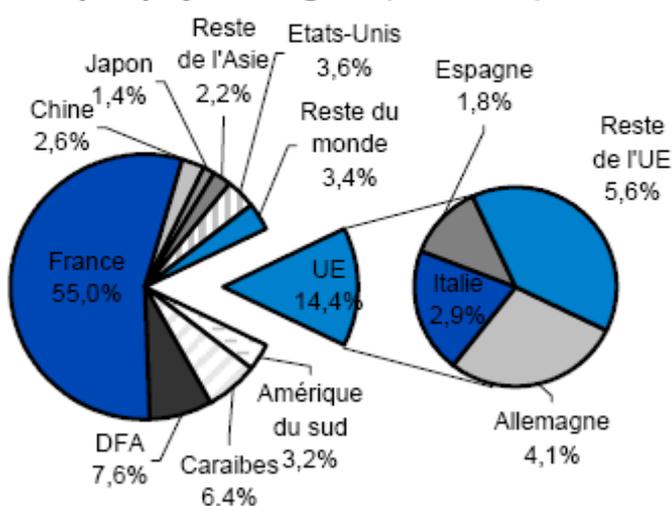
► **La Guadeloupe**

À l'instar des autres départements français d'outre-mer, la Guadeloupe se caractérise par la faiblesse de ses échanges extérieurs. Ainsi, son taux d'ouverture ou ratio d'intensité du commerce extérieur, rapport entre la somme des importations et des exportations sur le PIB, ressort à moins de 40 % quand il atteint en moyenne le double dans les petits états insulaires. Les États et territoires de l'espace Caraïbe présentaient un degré d'ouverture sur l'extérieur de la zone de 77 % en 2001 : quatorze pays ont un degré proche ou supérieur à 100 % de leur PIB, le Surinam étant en tête avec 217 %.

Cette situation résulte essentiellement de la faiblesse des exportations du département, liée aux contraintes structurelles qui pèsent sur la compétitivité des produits (faible valeur ajoutée des productions exportées, éloignement géographique des marchés export, coûts élevés des facteurs de production). Elle tient également à l'orientation du système productif vers la satisfaction du marché intérieur et à la polarisation de ses relations commerciales avec la métropole.

En matière d'importations, l'hexagone demeure le principal fournisseur du département (55 % contre 76 % une décennie auparavant). Cette évolution a bénéficié aux pays de l'Union européenne, second fournisseur de la Guadeloupe (14,4 % du total des importations en valeur) et, dans une moindre mesure, à l'Asie (6,2 % des importations). Les deux tiers sont réalisés par la Chine et le Japon : ils concernent des biens de consommation et des biens d'équipement. Les importations guadeloupéennes en provenance des îles voisines demeurent en revanche marginales.

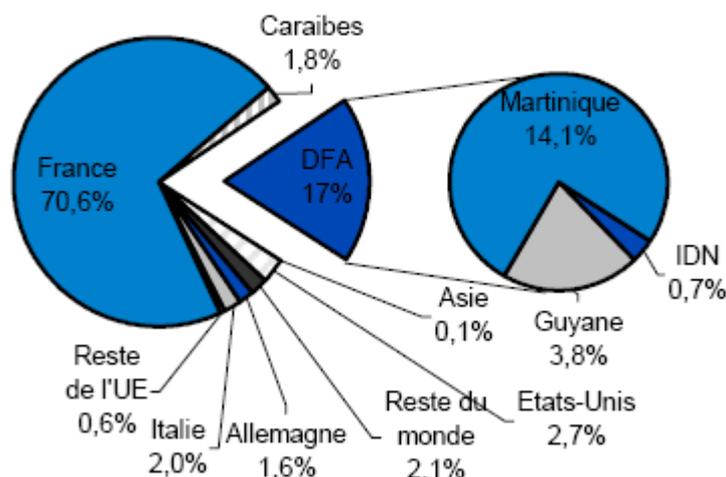
Répartition des importations par pays d'origine (en valeur)



Source : DNSCE

Concernant les exportations, la métropole, importateur de l'essentiel des productions du secteur primaire et de l'industrie agroalimentaire, reste le principal client du département (70,6 %). Les bonnes performances de la campagne sucrière 2007 ont ainsi entraîné une augmentation substantielle des exportations à destination de la France. Cependant, la progression relative de la France métropolitaine dans les exportations de la Guadeloupe (plus de 10 points sur dix ans) tient essentiellement à la contraction de ses échanges à destination des autres départements français d'Amérique. La Martinique reste au rang de deuxième client de la Guadeloupe (avec 14,1 % des échanges en 2007), devant la Guyane (3,8 %) et l'Union européenne (hors métropole) qui, avec un montant de plus de 6,8 millions d'euros, ne représente que 5,5 % de l'ensemble des ventes à l'étranger de la Guadeloupe.

Répartition des exportations par pays de destination (en valeur)



En 2007, les échanges commerciaux de la Guadeloupe avec la région Caraïbe ont atteint respectivement 19 % et 23 % du total des entrées et sorties en valeur. Les échanges régionaux avec les autres départements français d'Amérique (DFA) demeurent majoritaires. Les relations commerciales avec les autres pays de la Caraïbe sont en revanche marginales, en raison de l'avantage de fait dont ils bénéficient dans le cadre de la coopération régionale caribéenne au sein de l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale (OECS) et de la Communauté du bassin des Caraïbes (CARICOM), à laquelle ne participent pas les DFA. Hors DFA, seulement 11,4 % des produits importés en Guadeloupe proviennent de la Caraïbe tandis que les produits exportés à destination de la région ne représentent que 4,4 % du montant total des exportations.

Les difficultés de transport, les différentiels de pouvoir d'achat avec les clients caribéens, le renchérissement des produits guadeloupéens dans la zone dollar, les barrières linguistiques et les barrières à l'entrée, notamment pour l'accès aux circuits de distribution, sont autant d'obstacles au développement des échanges entre la Guadeloupe et son environnement régional. De plus, à l'instar de l'octroi de mer qui protège les marchés des DFA, le tarif extérieur commun du CARICOM est pénalisant pour les produits en provenance des DFA.

L'abaissement progressif des taux du tarif extérieur commun et l'harmonisation graduelle de la fiscalité sur les échanges prévue dans les pays caribéens devraient cependant favoriser à terme les exportations guadeloupéennes.

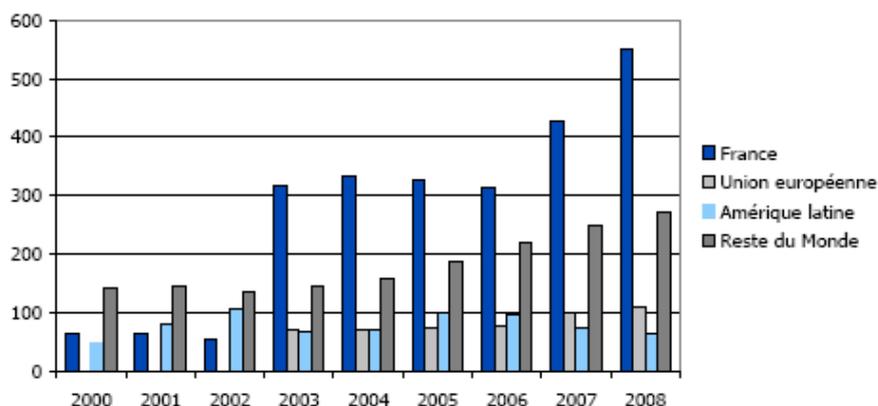
► La Guyane

Les résultats du commerce extérieur sont issus des statistiques douanières. Ils ne portent que sur les échanges de marchandises, excluant de ce fait les échanges de services et, par conséquent, les activités de transport spatial qui correspondent à des services rendus aux pays propriétaires des satellites. Les comptes économiques permettent d'obtenir une analyse plus globale du commerce extérieur, le taux de couverture (exportations/importations de biens et de services) se situe ainsi entre 65 et 80%, selon les années, alors que ce même ratio n'atteint plus que 9,5 % pour les échanges de biens en 2008.

Concernant les importations, la métropole reste le premier fournisseur de la Guyane, en valeur, avec une part de marché de 52,4 % en 2008, en progression de 4,8 points sur un an. La part de marché des Antilles françaises a régressé en 2008, après la forte progression de l'année 2007, due principalement au changement de source d'approvisionnement des produits pétroliers, en provenance des Antilles à la place de Trinité-et-Tobago. La part de l'Amérique latine (dont Trinité-et-Tobago) continue de décroître pour descendre à 4,9 %.

Les importations de biens en provenance de l'environnement régional représentent en 2008 un total de 127 millions d'euros contre 158 millions d'euros en 2007. Sur le plan régional, les Antilles françaises et Trinité-et-Tobago sont les premiers partenaires commerciaux de la Guyane, en raison du poids des importations de carburants et d'autres produits pétroliers. En dehors de ces produits, les principaux fournisseurs demeurent la Martinique, (eaux minérales et rhum, papiers, glaces, etc.), la Guadeloupe (eaux minérales, jus de fruit, ...) et le Brésil (meubles et contreplaqués, équipements aurifères, ...), pour des montants ne dépassant pas quelques millions d'euros par provenance).

Importations par zone géographique (millions d'€)

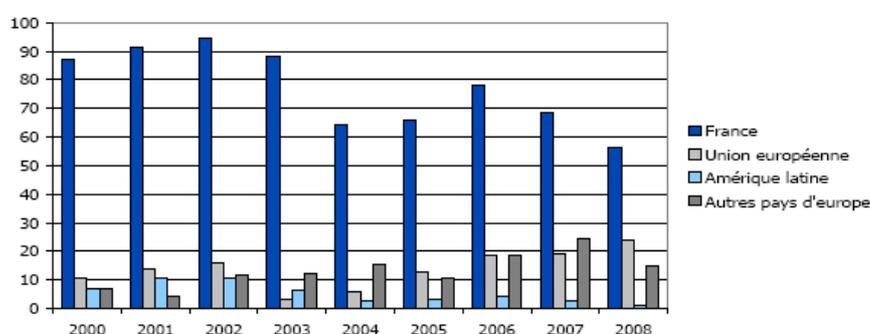


Source : Douanes

La métropole demeure le principal marché récepteur des exportations guyanaises avec 56,6 % du total en valeur, cette part diminue cependant sur un an (- 2,1 points), contrebalancée par une progression sensible de la part des exportations à destination du reste de l'Union européenne (+ 8 points) en 2008.

Les exportations à destination des pays de la région (Caraïbes et Amérique latine) totalisent en 2008, 17,5 millions d'euros, soit 18 % du total des exportations guyanaises. Elles ont augmenté de 43 % en 2008, en raison notamment du bond des exportations vers les Antilles françaises (poissons et crevettes). Les exportations (enregistrées par la Douane) vers le Brésil et le Surinam restent très marginales (moins d'1 million d'euros au total).

Exportations par zone géographique (millions d'€)



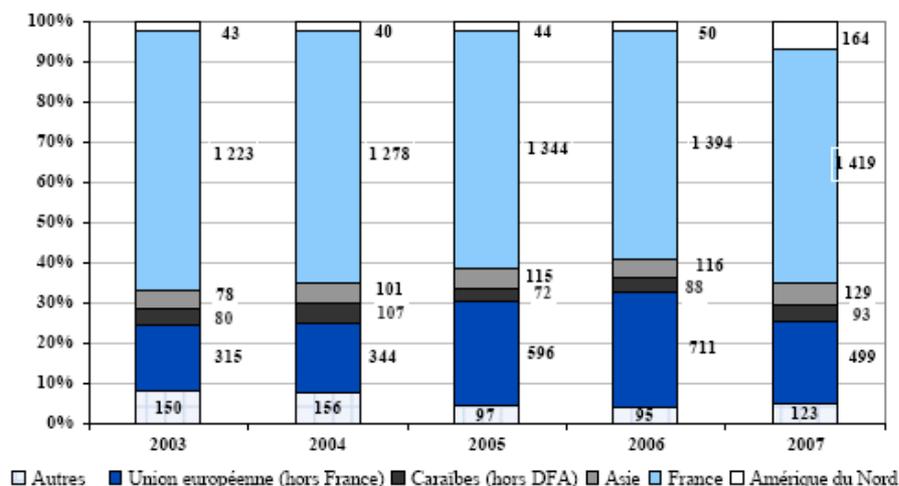
Source : Douanes

► La Martinique

La Martinique est largement dépendante de l'extérieur pour son approvisionnement en marchandises. Le principal partenaire commercial demeure la France hexagonale pour les importations et les autres départements français des Amériques pour les exportations. Le commerce régional reste, quant à lui, embryonnaire.

Le taux d'importation, mesuré par le rapport entre les importations et le PIB, était de 31 % en 2006, ce qui est relativement modeste pour une économie insulaire. La France hexagonale demeure le principal fournisseur de la Martinique, totalisant près de 1,4 milliards d'euros, soit 58,4 % de la valeur des importations de l'île en 2007. Les autres pays de l'Union européenne arrivent à la seconde place, avec près de 21 % des achats extérieurs de la Martinique, principalement en provenance d'Allemagne, d'Italie et des Pays-Bas. L'Amérique du Nord n'occupe que la troisième place, avec 6 % des importations. La part des produits en provenance d'Asie (principalement de Chine et Corée du Sud) demeure marginale, même s'il convient de nuancer la faiblesse de leur poids, certains produits issus de cette zone pouvant transiter par la métropole.

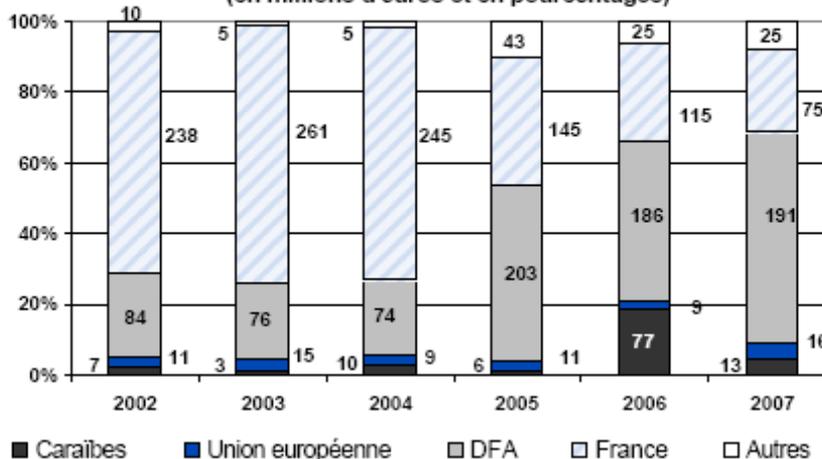
Origines des importations (en millions d'euros et en pourcentages)



Source : IEDOM, rapport annuel sur la Martinique, 2008

Concernant les exportations, les autres départements français d'Amérique demeurent les principaux partenaires à l'export de la Martinique. Ils sont destinataires de près de 60 % des produits vendus par le territoire. La France hexagonale continue à recevoir près du quart des exportations. Les exportations à destination des autres pays de l'Union européenne représentent, quant à elles, environ 5 % du total. En revanche, les exportations vers les autres zones demeurent marginales. L'Amérique du Nord ne reçoit que 3 % des marchandises expédiées par la Martinique.

Destinations des exportations (en millions d'euros et en pourcentages)

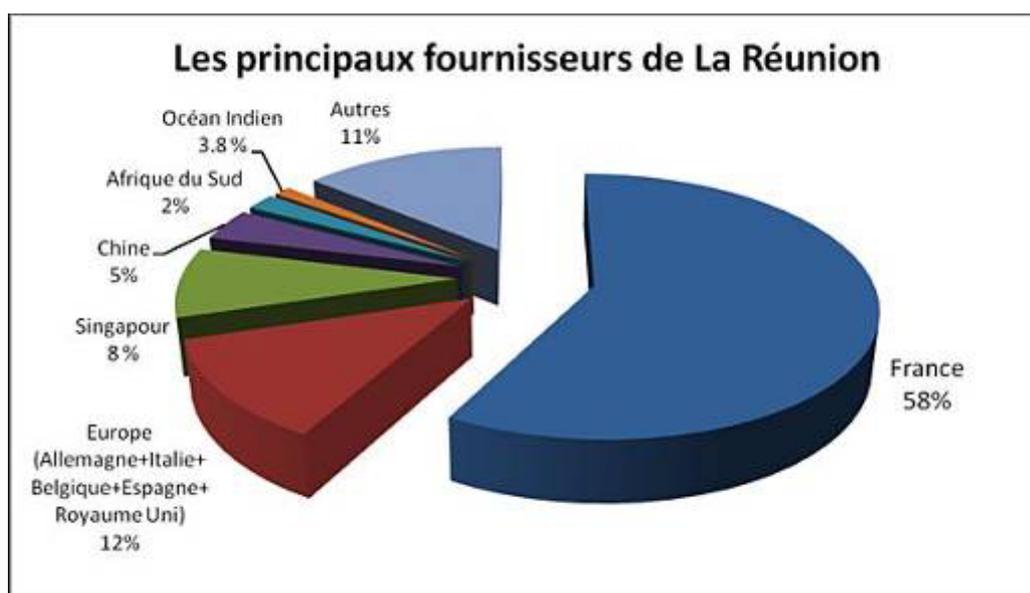


Source : IEDOM, rapport annuel sur la Martinique, 2008

► La Réunion

Comme les départements français d'Amérique et la majorité des économies insulaires, l'île de La Réunion a largement recours à l'importation pour ses approvisionnements en biens et en matières premières. Toutefois, le taux d'importations, c'est-à-dire le rapport entre la valeur des importations et le PIB, reste mesuré (31,6 % en 2006), en comparaison d'autres petites économies insulaires de moins de deux millions d'habitants (48 % à Chypre, 63 % aux îles Fidji, 88 % pour les Seychelles).

La métropole reste le principal fournisseur de l'île, avec près de 58 % du total importé. Hors métropole, les principaux pays fournisseurs sont Singapour, devant la Chine, l'Allemagne et l'Italie. Les importations chinoises ont été multipliées par 5 ces cinq dernières années et se composent à près de 14 % de matériel électronique (ordinateurs, téléphones mobiles, etc.). Les importations en provenance des pays de l'océan Indien représentent moins de 4 %, comme l'illustre le graphique suivant :

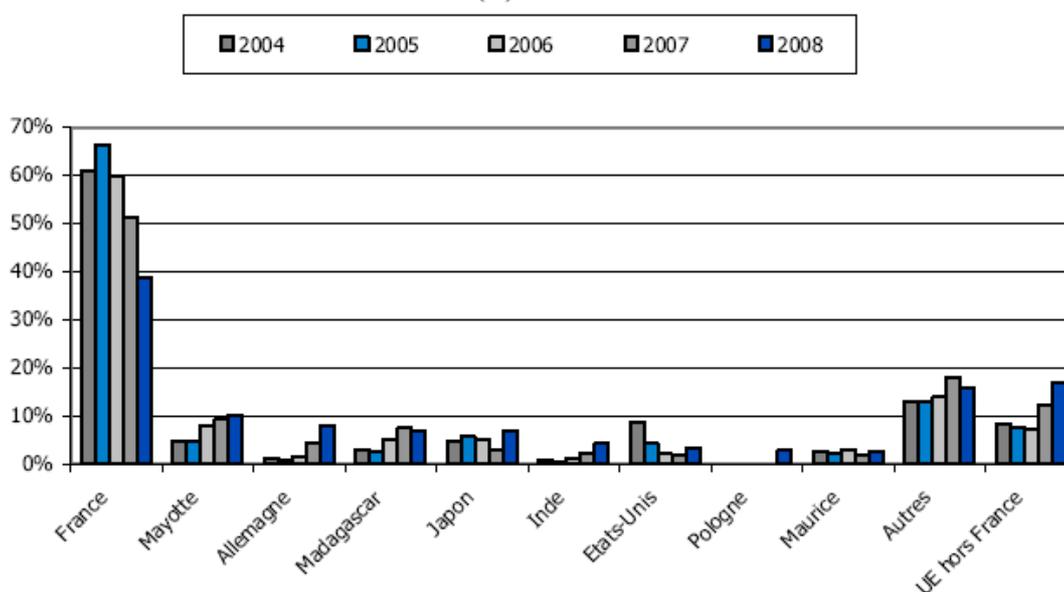


Source : IEDOM, rapport annuel sur La Réunion, 2008

De même, les exportations à destination de la métropole restent largement majoritaires, avec 50,5 % du total. Mayotte occupe la seconde place, devant Madagascar et l'Allemagne. Les pays de l'océan Indien représentent 19,8 % des exportations réunionnaises.

Répartition par pays des produits exportés en %

Source : Douanes (%)



(2) Les freins à la coopération régionale

Il existe une série de freins d'ordre institutionnel, économique ou culturel à la coopération régionale.

(a) Les limites institutionnelles

La **souveraineté des États** constitue-t-elle un obstacle à la coopération régionale ?

Lors de son audition, M. Jean-Paul Dumont, ambassadeur, ancien délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles Guyane a semblé allé dans ce sens.

Ainsi, il a souligné que l'intégration régionale était avant tout l'œuvre d'États souverains et mettait peu souvent en cause les territoires de la région Caraïbe jouissant d'une simple autonomie administrative.

Ce constat semble toutefois devoir être relativisé étant donné que la coopération régionale n'a pas seulement une vocation « intégrationniste » et qu'il existe des outils permettant à ces territoires de conclure des accords internationaux ou de devenir membres d'organisations régionales.

Toutefois, il est vrai que **la très grande diversité politique et statutaire des pays et territoires concernés représente une source de complexité.**

Ainsi, dans la zone Caraïbe, on trouve à la fois des pays indépendants, des territoires appartenant à des États membres de l'Union européenne ou à des pays tiers.

À cet égard, comme le montrent l'exemple des accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays Afrique-Caraïbes- Pacifique (ACP), des visas ou encore des normes sociales et environnementales, il semble que ce soit surtout **le statut différencié de ces territoires vis-à-vis de l'Union européenne qui pose problème.**

En effet, dans la zone Caraïbe, on trouve à la fois des pays indépendants, qui sont souvent de pays ACP, et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), qui bien qu'ils appartiennent à des États membres ont le statut de pays tiers vis-à-vis de l'Union européenne, alors que les trois régions françaises d'Amérique ont le statut de région ultrapériphérique et relèvent pleinement du droit européen.

Ainsi, à la différence de la plupart des pays ou territoires voisins, les DOM sont soumis à de **fortes contraintes environnementales et sociales.** Si on ajoute à cela un coût plus élevé de la main d'œuvre, leurs productions locales sont souvent moins compétitives que celles de leurs voisins immédiats.

Surtout, **en tant que partie intégrante de l'Union douanière,** les DOM sont soumis au tarif douanier extérieur commun (avec toutefois des dérogations aux règles du traité, notamment en ce qui concerne l'octroi de mer) et relèvent de la politique commerciale commune.

Or, comme il a été vu précédemment, **les accords de partenariat économique actuellement négociés par la Commission européenne avec les pays ACP ne prennent pas suffisamment en compte la situation particulière des DOM, qui sont assimilés au reste du territoire de l'Union européenne sans prise en compte ni de leur proximité géographique avec les pays ACP, ni de leurs intérêts propres¹.**

Ainsi, comme l'a souligné M. Gérard Bailly, délégué général d'EURODOM lors de son audition devant la mission commune d'information, **il n'existe pas aujourd'hui de véritable politique européenne d'insertion régionale de ces régions, notamment en termes de débouchés économiques.**

Ainsi, moins que la question de la souveraineté, c'est surtout la question de la politique européenne à l'égard de l'outre-mer qui fait débat.

(b) Les écarts de niveaux de vie

Un deuxième frein à la coopération régionale tient aux **forts écarts de niveaux de vie entre les différents territoires.**

¹ Sur la question des accords de partenariats économiques entre l'Union européenne et les pays ACP voir la partie consacrée à l'Union européenne pages xx

Ainsi, dans la zone Caraïbes, en termes de PIB par habitant, l'échelle varie de 1 à 100, comme le montre le tableau suivant :

PIB/ Habitant en \$ US					
> 45 000	> 35 000 et < 45 000	> 15 000 et < 20 000	> 10 000 et < 15 000	> 5 000 et < 10 000	< 5 000
Îles Caïmans Bermudes	Îles Vierges britanniques	Martinique Aruba Îles Vierges américaines Guadeloupe Guyane	Porto Rico Bahamas Antilles néerlandaises Îles Turques et Caïques	Barbade Antigua-et-Barbuda Anguilla Saint-Kitts-et-Nevis Trinité-et-Tobago Montserrat	Grenade Sainte-Lucie Costa Rica Mexique Venezuela Belize Panama Dominique St-Vincent-et-les-Grenadines Colombie Jamaïque R. dominicaine El salvador Cuba Guatemala Surinam Guyana Honduras Nicaragua Haïti

Source : Eurodom

De même, dans la zone de l'océan Indien, on constate de grandes différences de richesse entre les territoires, avec :

- des pays qui figurent dans la liste des pays les moins avancés (PMA), comme les Comores ou Madagascar ;
- des pays à revenu intermédiaire, comme les Seychelles ou l'Île Maurice ;
- et, enfin, des pays ou des territoires qui font partie des pays développés, comme La Réunion.

Compte tenu des forts écarts de développement, certains territoires doivent faire face à une forte pression migratoire, comme la Guyane par exemple, ce qui entraîne des tensions avec les pays voisins.

(c) Les autres obstacles

Il existe d'autres facteurs qui contribuent à limiter la coopération régionale.

► Il en va ainsi d'abord des **difficultés de transport** entre les DOM et les pays ou territoires voisins.

Comme l'ont souligné de nombreuses personnalités auditionnées et comme les membres de la mission commune d'information ont pu le constater lors de leurs déplacements, **les liaisons maritimes et aériennes entre les différents territoires, tant dans la zone Antilles-Guyane, qu'au sein de l'océan Indien, sont très insuffisantes.**

Ainsi, les liaisons aériennes entre la Guyane et le Brésil sont très limitées. Actuellement, pour se rendre en avion au Brésil à partir de Cayenne, les passagers doivent passer par Macapa. Inversement, les habitants des États fédérés du Nord du Brésil (Para et Amazonas) qui veulent se rendre en Europe doivent redescendre à Rio de Janeiro, au Sud du Brésil, pour ensuite remonter dans le Nord.

Les infrastructures de transports terrestres sont également insuffisantes, même si un pont sur l'Oyapock, entre la Guyane et le Brésil, devrait être inauguré en 2010, qui permettra la jonction par la route de Macapa et Cayenne.

► **Les différences en matière de législations et de normes, notamment sanitaires ou environnementales,** constituent également des obstacles à la coopération régionale, comme l'ont souligné de nombreuses personnalités rencontrées lors des déplacements de la mission commune d'information.

Le cas de l'interdiction d'importer du pétrole en provenance du Venezuela en Guyane et aux Antilles offre à cet égard un bon exemple.

► On peut aussi mentionner **les barrières culturelles et linguistiques.**

En effet, la zone Antilles Guyane est marquée par une forte prédominance de l'espagnol, alors que la zone de l'océan Indien se caractérise par une domination de l'anglais. Toutefois, le français est également présent dans ces deux régions, notamment à Haïti ou au sein de la Commission de l'océan Indien, où le français a même le statut de seule langue de travail.

À titre anecdotique, mais éloquent, il est remarquable que l'on trouve très peu de cartes géographiques qui représentent les ensembles régionaux, comme l'a d'ailleurs fait observer l'ancien Secrétaire d'État à l'outre-mer, M. Yves Jégo, lors de son audition par la mission commune d'information.

► Il existe aussi **certaines obstacles de nature politique.** Ainsi, dans la zone de l'océan Indien, la souveraineté française est parfois contestée, comme on peut l'observer à propos de Mayotte, avec les Comores, ou les

Terres australes et antarctiques françaises, avec l'île Maurice. Il existe également des difficultés en matière de délimitation de zones de pêche.

c) Pour une politique d'insertion régionale plus ambitieuse

(1) Un enjeu majeur

(i) Une nécessité économique

L'insertion des DOM au sein de leur environnement régional est d'abord une nécessité économique.

Rappelons que la zone Caraïbes-Guyane représente un vaste marché potentiel de 250 millions d'habitants. C'est encore plus vrai dans le cas de la Réunion, avec la zone de l'océan Indien qui compte 2 milliards d'habitants.

Seule une véritable intégration économique régionale serait de nature à permettre le développement économique de ces régions.

(ii) Des intérêts réciproques

Le renforcement de la coopération régionale répond également aux intérêts communs des DOM et des pays et territoires voisins.

Qu'il s'agisse de l'énergie, des transports, de l'environnement et de la protection civile ou de la santé, des mutualisations et des projets conjoints seraient dans l'intérêt de toutes les parties.

Pour prendre l'exemple de la Guyane, une coopération étroite avec le Surinam et les États fédérés du Nord du Brésil est une nécessité, étant donné que ces territoires sont situés sur le même bassin amazonien.

(iii) Un enjeu pour l'influence de la France et la francophonie

Enfin, le renforcement de l'insertion régionale des régions d'outre-mer permettrait d'accroître l'influence politique de la France et l'usage de notre langue dans ces régions.

À cet égard, on peut souligner l'atout que représente pour notre pays la francophonie dans ces deux régions.

(2) Des outils existants à développer

En reconnaissant aux régions et DOM la possibilité de négocier et signer des accords internationaux avec des pays tiers ou des organisations régionales, la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 a mis en place un dispositif très novateur.

Or, jusqu'à présent l'utilisation par les collectivités concernées de ces nouveaux instruments est restée très limitée.

Ainsi, depuis 2000, seulement une dizaine d'accords de coopération régionale ont été conclus. La quasi-totalité de ces accords concernent La

Réunion, à l'exception d'un projet d'accord de coopération entre la France, au titre du Conseil régional de la Guadeloupe et la Dominique.

Ce projet d'accord viserait notamment à favoriser l'échange d'expériences et la mise en œuvre de projets dans les domaines des énergies renouvelables, de la protection et de la valorisation des patrimoines naturel, culturel, artistique et historique.

Les représentants des collectivités d'outre-mer semblent se heurter dans ce domaine à une mauvaise volonté des services de l'Etat, et en particulier du Quai d'Orsay, ainsi qu'à une certaine inertie de l'administration.

**Liste des accords de coopération régionale
concernant les départements d'outre-mer**

- Accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Seychelles sur la coopération entre La Réunion et les Seychelles, signé à Victoria le 12 février 2003, remplacé par un nouvel accord-cadre, conclu à Victoria le 2 août 2006 ;

- Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar relative à la coopération éducative entre La Réunion et Madagascar, signée à Saint-Denis-de-la-Réunion le 25 juillet 2003 ;

- Déclaration commune d'intentions entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Mozambique relative à la coopération entre La Réunion et la province de Cabo Delgado, signée à Pemba le 9 octobre 2003 ;

- Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores relative à la coopération entre La Réunion et les Comores dans le secteur du développement rural, signée à Saint-Denis-de-la-Réunion, le 7 février 2006 ;

- Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Seychelles relatif à la coopération dans les zones maritimes adjacentes aux îles éparses, à Mayotte, à La Réunion et aux îles Seychelles, signé à Saint-Denis-de-la-Réunion, le 19 décembre 2006 ;

- Accord entre le Gouvernement de la République de Maurice et le Gouvernement de la République française visant à faciliter la circulation des ressortissants mauriciens à La Réunion, signé à Port-Louis, le 2 avril 2007 ;

- Accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar sur la coopération régionale entre Madagascar et La Réunion, signé à Antananarivo, le 20 octobre 2008.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Pour votre mission commune d'information, le renforcement de la coopération régionale passe par **une plus grande utilisation** par les régions et DOM **des potentialités offertes par les dispositions du code général des collectivités territoriales en matière de conclusion d'accords internationaux.**

Proposition n° 64 : Faciliter l'usage par les régions et départements d'outre-mer des possibilités déjà existantes de proposer et de négocier des accords internationaux et renforcer la présence de la France au sein des organisations de coopération régionales.

La coordination entre les différents instruments financiers destinés à la coopération régionale mériterait également d'être renforcée.

À l'initiative du Conseil régional de la Martinique, un premier séminaire pour le développement de la coopération régionale dans la zone Caraïbes, dit « Clovis Beauregard », s'est tenu en novembre 2005.

Il a réuni les représentants des trois régions françaises d'Amérique, des pays et territoires d'outre-mer britanniques et néerlandais, des pays du CARIFORUM et de la Commission européenne.

Dans ce cadre, des représentants de pays ou territoires voisins ont été conviés à participer aux travaux des comités de sélection et de suivi des financements européens au titre du FEDER afin d'améliorer la coordination avec le FED et les autres instruments financiers de coopération régionale.

Pour la mission commune d'information, ce type d'initiative mériterait d'être généralisé.

Proposition n° 65 : Renforcer la coordination entre les différents instruments européens, nationaux et régionaux afin de faciliter les financements croisés de projets concernant à la fois des RUP, des PTOM et des pays tiers.

Par ailleurs, la coopération régionale ne doit pas se réduire à un « saupoudrage » de crédits mais elle doit servir à financer des projets dans des domaines structurants.

Comme l'ont indiqué les deux délégués à la coopération régionale lors de leur audition, à l'avenir, **l'accent devrait être mis à l'avenir sur le suivi et l'évaluation des projets ayant donné lieu à des subventions afin de mesurer leur impact réel sur le long terme.**

(3) La nécessité de s'appuyer sur des projets concrets

L'insertion régionale ne se décrète pas. Elle passe avant tout par des projets concrets dans des domaines structurants : telle est la conviction de votre mission commune d'information.

À cet égard, **le projet de câble numérique sous-marin aux Antilles**, lancé à l'initiative de la Guadeloupe, offre un exemple particulièrement efficace de coopération régionale.

L'exemple du projet de câble numérique sous-marin aux Antilles

La Région Guadeloupe a lancé en 2005 le projet « Guadeloupe numérique », dont l'objectif est de contribuer à aménager le territoire et à développer l'économie en s'appuyant sur les technologies de l'information et de la communication.

Dans ce cadre, la région a défini une stratégie pour améliorer le raccordement de l'archipel aux réseaux mondiaux de télécommunication à « haut débit » par la pose d'un câble sous-marin et par la mise en place d'un site d'échanges électroniques. Il s'agit ainsi de permettre le libre accès au « haut-débit » sur l'ensemble du territoire aux opérateurs et fournisseurs d'accès.

D'une longueur de 890 km, le câble sous-marin permet de relier la Guadeloupe à Porto-Rico, en passant par Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Le coût total de ce projet s'élève à 21,9 millions d'euros, financé à hauteur de 31 % par la région, 42% par l'Union européenne, 2 % par l'Etat et 25 % par Global Caribbean Network, jeune société guadeloupéenne sous contrat de délégation de service public avec la Région Guadeloupe. Le câble est en service depuis octobre 2006.

Lors de la 1^{ère} conférence de désenclavement numérique, qui s'est tenue en Guadeloupe le 31 mai 2005, sous l'égide de l'Union européenne, plusieurs représentants de pays membres de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale ont fait part de leur intérêt pour la desserte de leur territoire par le câble de la région Guadeloupe. Ce partenariat s'est traduit par le déploiement de plusieurs extensions du câble sous-marin vers le nord et vers le sud, vers les îles de Saint-Christophe-et-Niévès, Antigua et Barbade, la Dominique et la Martinique.

Des extensions vers le sud, avec le Guyana, le Surinam et la Guyane, ainsi qu'en direction du Nord, vers la République dominicaine et Haïti, sont désormais envisagées.

Ainsi, le câble sous-marin de la région Guadeloupe est devenu un outil important de coopération régionale dans toute la zone Caraïbe.

Source : Conseil régional de Guadeloupe

Le projet de câble numérique sous-marin aux Antilles

Projet initial



Source : Global Caribbean Network

Projet actuel



D'autres **projets de coopération régionale** pourraient être lancés, en particulier dans les domaines suivants.

► **L'énergie**

Deux vastes projets sont d'ores et déjà en discussion dans la zone des Antilles :

- la construction d'un **gazoduc** reliant Trinidad à la Floride, afin d'exporter du gaz vers l'arc antillais et les Etats-Unis ;

- la **production d'énergie géothermique** à la Dominique, Sainte-Lucie et Saint-Christophe-et-Niévès, en partenariat avec la Guadeloupe et la Martinique, et sa distribution en réseau par interconnexions sous-marines.

La construction d'une centrale géothermique à la Dominique pourrait contribuer à réduire de 10 % la dépendance énergétique de la Guadeloupe et de la Martinique, comme l'a indiqué M. Jean-Paul Dumont, ancien délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles Guyane, lors de son audition.

► **La protection civile et la prévention des catastrophes naturelles**

Face au risque de **catastrophes naturelles** (ouragans, séismes, tsunamis, éruptions volcaniques), auquel sont confrontées les Antilles et La Réunion, comme les autres pays de ces régions, **la mutualisation des moyens de prévention des risques et des outils d'aide et de secours aux populations fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la coopération régionale.**

Les départements français d'outre-mer bénéficient, dans ces domaines, de réels atouts qu'ils peuvent mettre au service de tous les pays de la région.

Ainsi, dans la zone des Antilles, des interventions et des formations sont assurées par la sécurité civile française basée en Martinique. Des référentiels de normes de construction antisismiques ont été mis à la disposition des pays de la région. Ceux-ci bénéficient aussi des travaux des observatoires sismologiques et vulcanologiques performants en Guadeloupe et en Martinique et de systèmes d'alerte environnementaux.

Lors de sa visite en Martinique, la mission commune d'information a pu visiter l'immeuble « Concorde » du conseil général de la Martinique. Depuis le début des années 1990, le département a mis en place une série d'outils permettant de surveiller les phénomènes naturels comme les cyclones, les séismes, les glissements de terrains ou les éruptions volcaniques. Parmi les 350 capteurs installés par le conseil général, on compte notamment 31 stations et un radar météorologiques, 21 dispositifs de suivi du niveau des cours d'eau ainsi qu'une trentaine d'accéléromètres reliés à un réseau mondial.

Parmi les applications pratiques liées à ces dispositifs, on peut souligner la mise en place d'un système départemental d'alerte des crues (SDAC), qui permet de prévoir en amont crues et décrues. Ce système a trouvé à s'appliquer lors des récentes inondations.

La France a également signé l'accord de coopération régionale de l'Association des États de la Caraïbe (AEC) dans le domaine des catastrophes naturelles et l'Agence française de développement contribue, dans le cadre du CARICOM, à la création, sous l'égide de la Banque mondiale, d'un fonds d'assurance contre les désastres naturels dans les petits États de la Caraïbe, qui devrait permettre le versement immédiat d'une aide budgétaire aux pays touchés par une catastrophe.

► **La protection de l'environnement** est également un domaine prioritaire en matière de coopération régionale.

La France est notamment signataire de la convention de Carthagène pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes. L'Agence française de développement intervient par ailleurs sur plusieurs projets de gestion durable de l'environnement, notamment en matière de protection et de mise en valeur des ressources naturelles de la République dominicaine (reforestation, gestion de bassins versants, agriculture biologique, etc.).

De même, il existe des actions de coopération en matière de traitement des eaux usées, notamment à Haïti, et d'apport d'eau potable dans les sites isolés de la Caraïbe.

En ce qui concerne la Guyane, la protection du parc national amazonien repose sur une coopération avec le Brésil et, à l'occasion de la rencontre entre le Président de la République et le Président brésilien, en février 2008, les deux chefs d'État ont convenu de renforcer leur coopération dans ce domaine, avec notamment le projet de création d'une Académie franco-brésilienne de la biodiversité.

► **La santé et la lutte contre les épidémies**

La santé et la lutte contre les épidémies constituent également des secteurs clés pour la coopération régionale et la France dispose dans ces domaines d'une compétence reconnue.

Avec son centre hospitalier et son rôle pionnier dans le domaine de la recherche, illustré notamment lors de la découverte du virus du chikungunya, l'île de La Réunion pourrait ainsi jouer un rôle de pôle régional de santé, avec une offre de soins et de formation pour toute la région de l'océan Indien.

Au cours de son audition, M. Philippe Leysse, ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien, a ainsi regretté que les jeunes étudiants originaires des Seychelles aillent se former en Australie et ne reviennent pas exercer leur métier dans leur pays d'origine.

De même, le centre hospitalier de l'Ouest de la Guyane, situé à Saint-Laurent du Maroni, région frontalière avec le Surinam, est confronté à une forte pression étant donné que le système de santé du Surinam souffre d'un manque d'infrastructures et de personnels, alors que ce pays est confronté à des problèmes aigus de sida ou de paludisme.

Le projet de construction d'un hôpital à Albina, ville du Surinam située à la frontière avec la Guyane, financé par l'Agence française de développement, devrait se traduire par une coopération étroite avec le centre hospitalier de l'Ouest de la Guyane, notamment en matière d'équipements et de formation des personnels.

► La lutte contre l'immigration illégale, la criminalité organisée et le trafic de drogue

Les flux migratoires revêtent une importance particulière pour certaines collectivités d'outre-mer. Ce phénomène est particulièrement marqué en Guyane où la population étrangère avoisine les 30 % et, dans une moindre mesure en Guadeloupe.

Or, la régulation des flux migratoires passe d'abord par le développement économique des pays à forte pression migratoire, ainsi que par l'amélioration des conditions de vie et de l'état sanitaire des populations dans leur pays d'origine : le renforcement de la coopération régionale peut y contribuer.

La lutte contre l'immigration illégale doit reposer aussi sur une coopération étroite avec les pays d'origine.

Depuis 2005, des accords de libre circulation des personnes et de réadmission ont été conclus par la France avec Sainte-Lucie, La Dominique et l'île Maurice, et d'autres sont en cours de négociation. Ces accords accordent aux ressortissants de ces pays des exemptions de visas pour des séjours d'une durée limitée (inférieure à quinze jours en règle générale), et, en contrepartie, ces pays s'engagent à renforcer leur dispositif de lutte contre l'immigration illégale en provenance de leur territoire.

L'Union européenne vient également de conclure un accord de libre circulation des personnes, entré en vigueur le 29 mai 2009, avec plusieurs pays, dont quatre îles de la région des Caraïbes (la Barbade, les Bahamas, Antigua et Saint-Christophe-et-Niévès), qui devrait s'appliquer à l'ensemble de l'Union européenne, dont les départements français d'outre-mer.

Il en va de même en matière de lutte contre la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants. La France pourrait apporter un appui aux autorités locales en matière d'équipement, de formation, de gestion administrative et opérationnelle. Ainsi, à Haïti et en République dominicaine, il existe des programmes de formation des personnels chargés de la lutte contre la criminalité et ce type d'action a vocation à se généraliser.

De même, la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane nécessite une coopération étroite avec le Surinam et les Etats brésiliens, dont les ressortissants sont souvent impliqués dans ce trafic.

Un accord entre la France et le Surinam portant sur la coopération transfrontalière en matière policière a ainsi été signé le 29 juin 2006.

► La coopération culturelle et la francophonie

La coopération culturelle et linguistique constitue un vecteur important de rapprochement entre les peuples.

Or, la France dispose d'un véritable atout dans ce domaine notamment avec **la francophonie**, qui est présente dans ces deux régions :

- dans la zone des Caraïbes, avec plus de dix millions de francophones (notamment à Haïti, mais aussi à Sainte-Lucie et à la Dominique, qui sont membres de l'Organisation internationale de la francophonie) ;

- dans la zone de l'océan Indien, où les pays membres de la commission de l'océan Indien sont majoritairement francophones et où le réseau des Alliances françaises est particulièrement développé (notamment à Madagascar).

Malgré quelques initiatives, à l'image du programme « *Caraïbes en création* », lancé en 2007 à l'initiative de CulturesFrance, les échanges artistiques et culturels restent encore insuffisamment développés.

La France est pourtant fortement présente dans cette région, au travers de 24 alliances françaises, d'un institut culturel (à Haïti), et de deux lycées français (à Haïti et en République dominicaine).

Dans le cadre de la refonte de notre dispositif d'action culturelle à l'étranger, annoncée par le ministre des affaires étrangères et européennes, le 25 mars dernier, **la coopération culturelle et linguistique dans ces deux régions devrait donc faire l'objet d'une priorité, en s'appuyant sur les atouts que représentent les régions d'outre-mer et la francophonie.**

De même, la coopération universitaire mériterait d'être fortement développée.

Ainsi, comme l'a proposé le secrétaire d'État à l'outre-mer, M. Yves Jégo, lors de son audition devant la mission commune d'information, l'université Antilles-Guyane aurait vocation à se transformer en université francophone régionale des Caraïbes, avec peut-être une université spécifique Guyane-Brésil, tandis que l'université de La Réunion pourrait devenir l'université francophone de l'océan Indien.

De même, pourquoi ne pas envisager **un vaste programme visant à encourager la mobilité des étudiants et des professeurs**, tant dans la zone Antilles-Caraïbes que dans la zone de l'océan Indien, sur le modèle du programme communautaire Erasmus ?

Le renforcement des échanges d'étudiants, de professeurs et de chercheurs entre les quatre départements français d'outre-mer et les pays et territoires voisins serait le meilleur moyen de renforcer la coopération régionale et de favoriser le développement économique de ces régions.

Proposition n° 66 : Concentrer les crédits disponibles au titre de la coopération régionale sur des grands projets structurants pour éviter la tendance au « saupoudrage ».

(4) Pour une politique européenne de « grand voisinage »

Si l'Union européenne a fait de l'insertion des régions ultrapériphériques dans leur environnement régional une priorité et qu'elle apporte un soutien financier non négligeable, force est de constater qu'**il n'existe pas aujourd'hui de véritable politique européenne** favorisant l'insertion des départements français d'outre-mer dans leur environnement régional.

Bien au contraire, **l'appartenance des départements français d'outre-mer à l'Union européenne, en qualité de régions ultrapériphériques, constitue souvent un obstacle à une meilleure insertion régionale de ces régions**, comme on peut le constater à propos de la négociation par la Commission européenne des accords de partenariat économique avec les pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), où les intérêts spécifiques des régions ultrapériphériques ne sont pas suffisamment pris en compte par l'Union européenne.

Dès 2004, M. Michel Barnier, alors Commissaire européen chargé de la politique régionale, avait pourtant lancé l'idée d'une **politique européenne de « grand voisinage »**.

Le 18 février 2004, dans un discours devant le Parlement européen, il avait notamment déclaré :

« Voilà pourquoi, comme le traité nous y oblige d'ailleurs, il faut que les sept régions ultrapériphériques soient accompagnées, à la fois dans la compensation de leurs handicaps spécifiques et dans la dimension internationale de leur développement - donnant d'ailleurs une chance à l'Union d'entreprendre, en complément de notre politique de voisinage, une action de "grand voisinage" dans d'autres régions du monde ».

Toutefois, **l'idée d'une action européenne pour le grand voisinage n'a pas eu à l'époque de suites concrètes.**

Parallèlement, la Commission européenne a développé, à partir de 2004, une politique européenne de voisinage (PEV) à destination du continent européen, ayant pour but d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'Union européenne élargie et les nouveaux voisins à l'Est et au Sud.

Un instrument financier, l'instrument européen de voisinage (IEVP), a été créé afin de soutenir la réalisation des objectifs de la politique européenne de voisinage. Il a été doté d'une enveloppe de 11 millions d'euros pour la période 2007-2013.

Plus récemment, à l'initiative de la présidence française de l'Union européenne, a été lancée l'Union pour la Méditerranée, qui regroupe tous les pays de l'Union européenne et les pays riverains du Sud. À l'initiative de la présidence tchèque, un « partenariat oriental » destiné aux pays de l'Est (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan) a également été lancé.

À l'occasion de la consultation publique lancée par la Commission européenne concernant l'avenir de la stratégie européenne à l'égard des régions ultrapériphériques, les autorités françaises ont suggéré de relancer la réflexion autour d'un « *plan de grand voisinage* » distinct des programmes de coopération territoriale.

Lorsque la proposition du plan de grand voisinage a été exprimée en 2004, la PEV n'existait pas encore. Elle ne pouvait donc pas servir de référence à l'action ou à la politique de grand voisinage. La PEV a aujourd'hui trouvé une déclinaison concrète : il s'agit d'une politique reconnue et financée par l'Union européenne. **Il serait donc légitime d'étendre cette politique aux frontières externes de l'Union que constituent les régions ultrapériphériques et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Ces territoires représentent, en effet, des « avant-postes » et des « ambassadeurs » de l'Europe sur tous les océans.**

En outre, il n'existe pas aujourd'hui de cadre global européen de référence ni d'orientations dans lesquelles les RUP et les PTOM peuvent s'inscrire dans le cadre de leur action avec les pays voisins.

Un tel cadre serait fédérateur pour les RUP et les PTOM et permettrait de valoriser leur situation géographique et leur apport à l'Union européenne.

Cette politique permettrait de créer un cadre de référence pour les RUP et les PTOM dans les zones Caraïbe, océan Indien et Pacifique dans lesquelles les enjeux de l'Union européenne sont importants en termes de relations extérieures.

La logique retenue pour la PEV pourrait donc être transposée aux relations des RUP et des PTOM avec les États voisins, en identifiant des objectifs de coopération ou de partenariat spécifiques par zone, articulés avec les autres politiques européennes existantes (par exemple, les politiques en faveur des pays ACP, les accords de partenariat sur la pêche...).

La Commission européenne a d'ailleurs précisé le contenu de ce que pourrait être cette nouvelle politique européenne de « grand voisinage » dans sa communication intitulée « *Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques* », du 26 mai 2004 :

« L'objectif poursuivi consiste à mieux intégrer les régions ultrapériphériques dans leur espace socio-économique et culturel en réduisant les barrières qui limitent les possibilités d'échanges (...), très éloignées du continent européen, mais très proches des marchés

géographiques de la Caraïbe, d'Amérique et d'Afrique, et notamment des pays ACP.

Dans cette perspective, il convient de promouvoir les échanges des biens, des services et le déplacement des personnes de façon cohérente, en facilitant également les échanges d'expériences.

*La Commission propose que le plan d'action pour le grand voisinage s'appuie sur **deux grands axes** : **la coopération transnationale et transfrontalière, et les échanges commerciaux et les mesures douanières.***

Par ailleurs, le plan d'action pour le grand voisinage devra être accompagné d'une sensibilisation de l'ensemble des acteurs concernés, y compris des délégations de la Commission dans les pays tiers, sur l'importance du défi auquel font face les régions ultrapériphériques et les pays de leur zone géographique. »

Malheureusement, cette communication n'a pas eu de suites concrètes.

Notre mission commune d'information appelle donc à la promotion d'une véritable « politique européenne de grand voisinage », sur le modèle de la politique européenne de voisinage, afin de favoriser l'insertion des régions ultrapériphériques au sein de leur environnement régional.

<p>Proposition n°67 : Lancer une politique de « grand voisinage » à destination des pays et territoires voisins des DOM, sur le modèle de la politique européenne de voisinage pour les pays du Sud de la Méditerranée et de l'Est de l'Europe.</p>
--

III. RELEVER LES DÉFIS POUR PRÉPARER L'AVENIR

Deux grands défis doivent être relevés pour fonder l'avenir des DOM : le défi démographique et la jeunesse des populations, d'une part, une réelle prise en compte des spécificités des DOM et une valorisation de la diversité dont ils enrichissent la France, d'autre part.

A. LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE : LA JEUNESSE DES POPULATIONS, CLÉ DE L'AVENIR

La situation de la jeunesse dans notre pays est aujourd'hui au cœur de la réflexion publique : création d'un Haut-commissariat à la Jeunesse confié à M. Martin Hirsch, par ailleurs Haut-commissaire aux solidarités actives, plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, mission sur la réforme des lycées, etc.

Le Sénat a également pris la mesure de cette question en créant, le 11 mars 2009, une mission commune d'information dont l'objectif est de contribuer aux réflexions actuelles sur la situation des jeunes de 16 à 25 ans dans notre pays.

En effet, si chacun reconnaît que les jeunes représentent l'atout majeur de notre pays, ces derniers se trouvent aujourd'hui confrontés à un ensemble de problèmes de natures très diverses, parmi lesquels la mission présidée par Mme Raymonde Le Texier a notamment identifié *« une orientation scolaire et universitaire et une insertion professionnelle déficientes, des ressources le plus souvent modestes, voire insuffisantes pour une part non négligeable d'entre eux, alors même que leur entrée dans la vie professionnelle est à la fois plus tardive que leurs aînés et plus précaire qu'eux, surtout en cette période de crise économique »*.

Ce constat général revêt une acuité particulière dans les DOM car la question de la jeunesse est une donnée cruciale. Dans l'état des lieux de la situation actuelle des DOM, la question de la place des jeunes a particulièrement retenu l'attention des membres de la mission, conscients des enjeux qui se jouent autour de son avenir.

Comme l'a souligné le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, M. Yves Jégo, le 26 mai dernier, lors de son audition, si la jeunesse des DOM représente une promesse pour demain, elle constitue aussi, pour des territoires aussi restreints, un défi dans l'immédiat.

1. La jeunesse des populations, une donnée cruciale

L'apport de l'outre-mer au dynamisme démographique français est un élément insuffisamment mis en valeur.

Cette vitalité démographique fait de notre pays une exception au regard des autres pays européens.

La population ultramarine est particulièrement jeune : 610 000 jeunes de moins de 20 ans vivent dans les DOM. Ils représentent 34 % de la population locale, alors que cette tranche d'âge ne constitue que 25 % dans l'hexagone.

a) Un remarquable dynamisme démographique

Cet apport de l'outre-mer au dynamisme démographique français (soit près de 4 % des naissances), lui-même assez remarquable dans l'ensemble européen, est peu connu.

Or, un habitant sur deux en Guyane, un sur trois à La Réunion et plus d'un sur quatre aux Antilles a moins de 20 ans. La Guyane et La Réunion affichent les taux de croissance de la population les plus élevés des régions françaises.

Quant à la Martinique et la Guadeloupe, si la progression s'est nettement ralentie, les générations nombreuses nées jusque dans les années 70 expliquent encore aujourd'hui l'importance de la population active.

(1) L' « envolée » guyanaise

Même par rapport aux autres DOM, la situation de la Guyane est exceptionnelle. La population de la Guyane est passée de 33 500 à 221 500 habitants entre 1960 et 2008. Son poids démographique par rapport aux autres DOM a été multiplié par trois, passant de 4 % à 11 % de la population de ces quatre départements.¹

Pour ne considérer que la période récente, la croissance de la population a progressé en moyenne de 3,8 % par an entre 1999 et 2007. Autrement dit, sur cette période, la population de la Guyane a augmenté dix fois plus vite que la population de la France métropolitaine.

Cette croissance s'est accélérée sur cette dernière période par rapport à la décennie précédente (3,5 % dans les années 90). À titre de comparaison, celle des autres régions françaises avoisinait, sur la même période, 0,6 %.

La Guyane se caractérise par sa forte natalité, dont le rythme est celui d'un pays en voie de développement : l'indicateur conjoncturel de fécondité est de 3,9 enfants par femme (contre 2,1 pour l'ensemble de la France).

Ainsi, les moins de 20 ans représentent 46 % des habitants (contre un quart pour la France entière) et le taux de mortalité est le plus faible de France. En 2006, le niveau record de 6 276 naissances a été atteint dans ce département. L'excédent naturel est de l'ordre de 5 500 personnes par an.

La population guyanaise va durablement rester jeune. En 2030, selon les projections de l'INSEE, si les tendances démographiques se poursuivent, la population atteindra 424 000 habitants. Cette croissance est soutenue par deux tendances lourdes : un solde migratoire nettement positif et qui contribue pour un tiers à cet accroissement, et surtout un solde naturel qui reste particulièrement élevé sur la période.

La part des moins de 20 ans sera toujours très élevée (environ 40 %), même si les plus de 60 ans représenteront 11 % de l'ensemble de la population, contre 6 % actuellement. L'âge moyen d'un guyanais sera alors de 28 ans (contre 26 ans actuellement).

L'INSEE estime que, du fait de cette explosion démographique, la Guyane est le seul DOM dont le PIB par habitant tendra à s'éloigner de la moyenne française.

(2) La Réunion face à la perspective d'un million d'habitants

Avec 802 000 habitants (statistiques INSEE 2008), la Réunion est le plus peuplé des DOM.

¹Source : Insee Antilles-Guyane 2009.

Loin derrière la croissance guyanaise, la population réunionnaise s'est néanmoins accrue de 1,5 % en moyenne par an au cours des années 1999-2000, c'est-à-dire à un rythme trois fois plus rapide que la moyenne française. Elle enregistre 15 000 naissances par an, soit presque la moitié des naissances de l'ensemble des DOM, et présente un taux de fécondité qui reste élevé, de 2,45 enfants par femme.

De ce fait, la population réunionnaise est particulièrement jeune avec 35 % de moins de 20 ans.

Selon les projections de l'INSEE, la population réunionnaise devrait dépasser le million d'habitants en 2030, avec un quart de la population de moins de 20 ans. La densité sur le département atteindrait ainsi près de 400 habitants par km².

(3) Les effets différés de la transition démographique aux Antilles

Avec une population qui avoisine, pour chacune, 400 000 habitants, la Guadeloupe et la Martinique semblent *a priori* les mieux placées en termes de pression démographique, l'évolution démographique de ces départements tendant à se rapprocher de la moyenne nationale.

Ces deux départements ont connu une forte baisse du taux de fécondité, qui s'élève actuellement en moyenne à 2,3 enfants par femme en Guadeloupe (contre 5,8 en 1964 et 3,2 en 1977, par exemple) et à 2 enfants par femme en Martinique. La population est encore plus jeune que la moyenne nationale, un tiers environ des habitants ayant moins de 20 ans (respectivement 32 % et 29 %).

Mais, comme le souligne le dernier rapport de l'IEDOM (2008), cette situation ne doit pas masquer deux phénomènes importants :

- d'une part, le vieillissement rapide de la population : 16 % de la population en Guadeloupe, 18 % en Martinique a désormais plus de 60 ans ; dans ce département en particulier, le vieillissement est jugé inéluctable quel que soit le scénario envisagé ;

- d'autre part, la population des jeunes actifs ayant entre 20 et 30 ans est peu présente dans ces départements (11,5 % à la Guadeloupe), principalement en raison de leur départ vers la métropole pour effectuer leurs études ou démarrer leur carrière professionnelle.

À l'horizon 2030, si les tendances démographiques se maintiennent, la situation de la Guadeloupe et celle de la Martinique se distingueront nettement. En Guadeloupe, la population sera de 548 000 habitants en 2030. La part des moins de 20 ans s'établira à 26 %. Les plus de 60 ans représenteront 31 % de l'ensemble de la population, contre 15 % actuellement. L'âge moyen sera de 42 ans (35 ans actuellement).

En Martinique, la population avoisinera 427 000 habitants. La part des moins de 20 ans passera à 23 % et l'âge moyen d'un martiniquais de 37 à 44 ans.

Les plus de 60 ans représenteront 34 % de l'ensemble de la population, contre 17 % actuellement. Cette évolution s'accompagnera nécessairement d'un nombre considérable de départs à la retraite sur la même période, libérant des emplois locaux dont la mission suggère qu'ils bénéficient prioritairement aux jeunes Martiniquais, parallèlement de mieux en mieux formés et aptes à les occuper.

Population estimée des régions par tranche d'âge au 1er janvier 2007*

	moins de 20 ans		de 20 ans à 59 ans		60 ans ou plus		Total
France métropolitaine	15 292 324	24,76%	33 211 076	53,76%	13 267 600	21,48%	61 771 000
Guadeloupe	123 664	30,69%	211 244	52,42%	68 092	16,90%	403 000
Guyane	95 888	44,91%	105 012	49,19%	12 600	5,90%	213 500
Martinique	114 021	28,51%	211 881	52,97%	74 098	18,52%	400 000
Réunion	276 043	34,92%	425 434	53,82%	89 023	11,26%	790 500
Total DOM	609 616	33,74%	953 571	52,77%	243 813	13,49%	1 807 000
France métropolitaine et DOM	15 901 940	25,01%	34 164 647	53,74%	13 511 413	21,25%	63 578 000

*Source : Insee

b) Des flux migratoires atypiques

Par ailleurs, il faut souligner l'existence de dynamiques démographiques complexes dans ces départements qui combinent immigration étrangère, départ et retour des jeunes actifs ou étudiants, et surtout migrations entre les DOM et la métropole.

(1) Les départements d'outre-mer : terres d'immigration

Les DOM sont devenus des terres d'immigration importante. Outre leur accroissement naturel, les départements reçoivent divers apports extérieurs souvent mal maîtrisés.

Selon l'INSEE, les étrangers en situation régulière étaient fin 2007 18 200 en Guadeloupe (soit 4 % de la population locale), 5 800 en Martinique (1,2 %), 29 000 en Guyane (15%) et 4200 à La Réunion(1%).

Mais c'est l'immigration clandestine qui retient surtout l'attention.

En **Guyane**, il s'agit d'une question majeure en raison de son ampleur, l'immigration irrégulière étant estimée dans ce département à environ 40 000 personnes, soit 20 % de la population locale¹. **Au total, la population étrangère (régulière et clandestine) représente donc au moins un tiers des habitants de la Guyane.**

¹ Source MIOM-CT/ SEOM

Elle est sans doute encore plus importante car la géographie de ce département rend les frontières totalement perméables et impossibles à contrôler. Seulement 8 000 personnes par an, en provenance des États voisins (Surinam, Haïti, Brésil, Guyana...), sont reconduites à la frontière.

Les caractéristiques de cette population sont autant de défis pour les collectivités d'accueil : leur taux de chômage (50 %), leur concentration géographique (2/3 sur le centre littoral, le nombre d'enfants (un enfant sur deux vit dans une famille immigrée), un niveau scolaire de formation très faible (80 % sans diplôme)...

L'immigration en Guyane

La Guyane abrite, depuis plusieurs décennies, une forte proportion d'immigrés. Dès le début des années 80, la part des immigrés dans la population est supérieure à 25 %. Un maximum est atteint au recensement de 1990, avec l'afflux des réfugiés fuyant la guerre civile au Surinam (1982-1992). La population guyanaise compte alors 30,4 % d'immigrés. L'immigration se féminise, signe du passage progressif d'une immigration de travail à une immigration familiale : 59 % des immigrés étaient des hommes en 1974, contre 49 % en 1999. Les sept principales nationalités représentaient moins de 83 % des immigrés en 1974, contre 92 % en 1999. La présence des natifs du Surinam se renforce considérablement pendant la guerre civile : elle double entre 1982 (16 %) et 1990 (38 %) et se stabilise à un tiers des immigrés depuis 1999. L'immigration haïtienne est stable en 1982 (29 %) et en 1999 (28 %). À l'inverse, l'immigration sainte-lucienne décroît de 27 % des immigrés en 1974 à 3 % seulement en 1999. L'immigration brésilienne enfin varie sur la période. Elle représentait près d'un immigré sur quatre en 1974, une proportion en baisse sensible dans les années 80 et 90.

29 % d'immigrés en 2005

Unités : nombre et %

	1974	1982	1990	1999	2005*
Ensemble de la population	57 348	73 012	114 808	156 790	191 000
Nombre d'immigrés	6 412	18 803	34 923	41 649	55 390
Part des immigrés dans la population	11,2	25,8	30,4	26,6	29,0
Les immigrés : répartition par sexe					
Hommes	59,0	56,2	54,3	48,7	
Femmes	41,0	43,8	45,7	51,3	
Les immigrés : nationalité au recensement					
Etrangers	88,6	83,1	91,6	87,7	
Français	11,4	16,9	8,4	12,3	
Les immigrés : pays de naissance					
Surinam	19,4	15,9	38,2	33,1	
Haïti	7,4	29,0	24,0	28,2	
Brésil	24,2	17,9	15,5	16,8	
Guyana	nd	4,7	5,6	5,8	
Sainte-Lucie	26,7	10,0	4,3	3,0	
Chine	4,9	2,3	2,4	3,1	
Laos	nd	4,2	2,3	1,9	
Autres pays de naissance	17,4	16,0	7,6	8,2	
Ensemble des immigrés	100,0	100,0	100,0	100,0	

* Données estimées. Les résultats des enquêtes de recensement 2004 et 2005 ne permettent pas encore de préciser les répartitions par sexe, nationalité ni pays de naissance.

En 2005, la part des immigrés dans la population retrouve le même niveau qu'en 1990, soit 29 % de la population contre 7 % en moyenne nationale. Le rythme de croissance de la population immigrée s'est donc accéléré, passant de 2 % par an en moyenne entre 1990 et 1999 à environ 4 % par an sur la période 1999-2005. Les deux tiers sont installés dans le centre littoral – dont 44 % à Cayenne ou à Kourou. Ainsi, la plupart des immigrés chinois sont concentrés dans l'île de Cayenne (65 %), de même que les natifs de Sainte-Lucie (90 %), du Guyana et d'Haïti (75 %). Les natifs de Surinam sont installés dans les communes qui jouxtent le fleuve frontière Maroni. Enfin, les immigrés natifs du Brésil sont présents sur l'ensemble du territoire mais privilégient les grandes communes (15 % à Kourou, 31 % à Cayenne et 20 % dans l'Est guyanais).

La moyenne d'âge des immigrés est nettement supérieure à celle de l'ensemble de la population (33 ans contre 27) : 8 immigrés sur 10 sont d'âges actifs. Nombreux sont sans diplôme (plus de 8 sur 10), quel que soit le pays d'origine concerné.

Près d'un actif immigré sur deux est au chômage contre moins d'un actif sur trois sur l'ensemble de la région. Cette situation n'a pas cessé de se dégrader dans les années 90. Le chômage touche 60 % des femmes, qui conjuguent donc faible taux d'activité et faible taux d'emploi. L'insertion sur le marché du travail varie enfin fortement selon le pays d'origine (7 % des Chinois contre presque 60 % des Haïtiens sont au chômage).

**Caractéristiques de l'emploi des immigrés en Guyane en 1999
selon le pays de naissance ***

Unités : %

	Ensemble des immigrés	Brésil	Chine	Guyana	Haïti	Sainte -Lucie	Surinam	Ensemble de la population
Taux d'activité	56,3	60,4	69,5	58,3	64,3	40,1	42,2	60,5
Taux d'emploi	29,8	33,5	64,5	27,9	26,1	27,7	20,1	42,4
Taux de chômage	47,1	44,6	7,2	52,2	59,4	31,0	52,3	30,0

* Source : Insee – Recensements de la population 1999.

Moins importante, mais néanmoins réelle dans les autres DOM, l'immigration clandestine est également une donnée préoccupante en Guadeloupe (15 000)¹ et, mais dans une moindre mesure, en Martinique (2 000) avec des populations principalement en provenance de Sainte-Lucie, Haïti et de la République dominicaine. La Réunion a été jusqu'ici relativement à l'écart des grands flux migratoires mais l'évolution de l'immigration illégale est sensible (1 500), surtout depuis des Comores.

¹ Il s'agit d'estimations de 2007 du ministère de l'intérieur et du secrétariat d'État chargé de l'outre-mer.

(2) Les migrations entre les départements d'outre-mer et la métropole

À la suite notamment de la politique de recrutement du Bureau pour le développement des migrations dans les départements (BUMIDOM), environ un million d'ultramarins vivent dans l'hexagone dont près de 60 % sont installés en région parisienne, constituant une sorte de « 5^{ème} DOM ».

À ces derniers s'ajoutent les étudiants et les jeunes actifs, dont le nombre varie en fonction de la durée des formations et du marché de l'emploi et qui constituent des communautés également importantes à Bordeaux, Montpellier ou Marseille et, plus généralement, dans les villes universitaires.

Leur situation est donc contrastée et évolutive : si le nombre de Guyanais reste peu élevé, la migration antillaise s'est stabilisée, après une forte expansion dans les années 60 soutenue par le BUMIDOM. En revanche, celle des Réunionnais s'accélère en raison de l'étroitesse du marché de l'emploi local et de l'augmentation du nombre de mariages mixtes.

Ces ultramarins d'origine se retrouvent confrontés un jour ou l'autre au choix difficile entre « intégration » et « retour au pays » et à la question soulevée par M. Pierre Pluton, président de l'Association métropolitaine des élus d'outre-mer (AMEDOM) lors de son audition devant les membres de la mission : « *où poser ses valises ?* »

Outre l'évolution des mentalités entre les générations qu'il a évoquée, les jeunes ultramarins semblent plus animés par des revendications identitaires que leurs parents.

Par ailleurs, ils sont confrontés à des problèmes spécifiques d'intégration, d'où la récente création d'une Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, dirigée par M. Patrick Karam.

La Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer a été instituée en 2007 auprès du Premier ministre, avec pour mission d'aider le Gouvernement à définir les politiques qui conviennent pour assurer l'égalité des chances des Français d'outre-mer installés en métropole, prévenir les difficultés spécifiques qu'ils rencontrent en raison de la discrimination, préserver leurs liens avec leur communauté d'origine et faire la promotion de leur culture en métropole.

Lors de son audition par la mission sénatoriale, le délégué M. Patrick Karam, a rappelé que depuis sa nomination, en juillet 2007, quelque 180 actions ont été menées.

À l'égard des jeunes, la Délégation a déployé un effort particulier. Par exemple, l'égalité de traitement entre étudiants métropolitains et ultramarins a été rétablie en permettant aux étudiants boursiers originaires des collectivités d'outre-mer de percevoir leur bourse mensuellement sur 12 mois, comme c'est le cas pour les étudiants métropolitains, et non plus sur 9 mois comme auparavant.

Par ailleurs, des conventions sont en discussion entre le CNOUS et les collectivités d'outre-mer pour faciliter l'accès aux résidences universitaires des étudiants ultramarins. La première convention a été signée avec le conseil général de La Réunion le 30 mars 2009.

Preuve des préoccupations propres à ces ultramarins, les thèmes des États généraux de l'outre-mer dans l'hexagone, ont été complétés par quatre spécifiques :

- la culture, la mémoire et la visibilité,
- l'égalité des chances, la lutte contre les discriminations et la citoyenneté,
- le sport,
- les problématiques pour améliorer la continuité territoriale (téléphonie, Internet, services postaux, etc.).

Quant aux retours, ils recouvrent des réalités très hétérogènes : « retours-retraites » des générations du BUMIDOM, jeunes diplômés, jeunes adultes qui ne sont stabilisés ni ici ni là-bas...

Outre les difficultés d'installation et de logement que soulèvent ces retours pour les communes d'accueil, on constate une aggravation du problème des jeunes de la deuxième ou troisième génération, dont les parents ont choisi de partir travailler dans l'hexagone et qui se trouvent en perte de repères, ne se sentant plus ni Antillais ni métropolitains.

Le Bureau pour le développement des migrations dans les DOM (BUMIDOM)

Le BUMIDOM a été créé en 1963 par Michel Debré. Ses statuts précisent que « *la société a pour objet de contribuer à la solution des problèmes démographiques intéressant les DOM.* »

Il a organisé la venue en métropole de plus de 70 000 personnes, soit 45 % des quelque 157 000 migrants venus d'outre-mer s'installer en France métropolitaine durant cette période (1963-1981), surtout en provenance de la Guadeloupe et de la Martinique.

Il lui est parfois reproché d'avoir indirectement permis le remplacement des jeunes migrants par des métropolitains dans ces départements.

Le BUMIDOM a été remplacé par l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer en 1982, à la suite de l'arrivée de la gauche au pouvoir.

c) Des effets amplifiés sur des économies locales fragiles

Les caractéristiques de cette pression démographique sont autant de problématiques délicates à gérer pour les collectivités concernées, en premier lieu les communes.

Un fait sous-estimé est l'urbanisation accélérée qui s'est ainsi produite dans les DOM, créant des disparités territoriales très fortes. En Guyane, la faible densité (2 habitants par km²) contraste avec l'hypertrophie des agglomérations de Cayenne, Kourou et Saint-Laurent du Maroni. Aux Antilles, on note une polarisation extrême en Martinique avec Fort-de-France et le Lamentin, comme en Guadeloupe autour des quatre communes de Pointe-à-Pitre, Les Abymes, Baie-Mahaut et Le Gosier, au détriment notamment des autres îles de cet archipel. Le phénomène se retrouve aussi à La Réunion entre le centre de l'île et la zone côtière où la population tend à se concentrer autour des villes de St-Denis, Le Port, St-Pierre et Le Tampon.

D'où de graves problèmes de gestion pour les collectivités, qui les rapprochent des zones urbaines sensibles de l'hexagone : une demande exponentielle de logement social, le développement de l'habitat insalubre, l'impact sur l'environnement...

Mais c'est surtout le défi de l'emploi des jeunes, dont le niveau de chômage est véritablement dramatique, qui a retenu l'attention des membres de la mission, eu égard à l'urgence d'agir.

(1) Les jeunes, premières victimes du chômage

La donnée majeure, soulignée encore récemment par le rapport de M. René-Paul Victoria, député de La Réunion, sur les propositions de mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) et du contrat unique d'insertion (CUI) en outre-mer, est l'importance d'un **chômage structurel** dans les DOM et ceci malgré un taux de croissance économique qui a dépassé, en moyenne, 3 % par an au cours des dix dernières années.

Sur cette période, le chômage a été deux à trois fois plus important qu'en métropole, atteignant près du quart de la population active de chaque département (de 20,6 % en Guyane à 24,5 % à La Réunion, contre un taux de chômage moyen de 7,5 % en métropole).

Ce chômage est particulièrement élevé en raison de causes propres aux DOM : **au-delà de l'étroitesse des marchés du travail qui se caractérise en outre par la faiblesse de l'activité, il est lié aux fortes augmentations de la population active et à l'important retard des niveaux de formation.**

Le chômage touche donc particulièrement les jeunes dans les DOM, soit **près de la moitié des jeunes actifs (15-24 ans), contre 20% au niveau national.**

Selon les statistiques d'Eurostat (2009), le taux de chômage chez les 15-24 ans est de 55,7 % à la Guadeloupe, de 50 % à La Réunion et de 47,8 % à la Martinique.

Parmi les causes identifiées arrive, au premier rang, le faible niveau de qualification¹, alors que les secteurs créateurs d'emplois requièrent précisément des qualifications spécifiques. Les taux de sortie sans diplôme du système éducatif sont très élevés : 33 % des 25-34 ans en Guadeloupe, 26 % en Martinique, 58 % en Guyane et 38 % à La Réunion (chiffres 2007).

L'insertion des jeunes sur le marché du travail constitue pour les départements ultramarins un enjeu spécifique : dans les DOM, de 26 % à 58 % des jeunes ont quitté en 2007 le système scolaire sans diplôme et plus du quart des jeunes qui travaillent ne sont pas diplômés.

On peut regretter ici encore, qu'au-delà de ces données relativement éparses, il n'y ait **pas d'étude exhaustive sur ce sujet majeur** qui permettrait de cerner tous les aspects du chômage des jeunes des DOM afin d'identifier précisément ses causes et de trouver les moyens adaptés pour y remédier.

On relèvera que les récents débats parlementaires ont été l'occasion d'interpeller le Gouvernement sur l'exceptionnelle gravité de cette situation. M. Éric Jalton, député de la Guadeloupe, l'a évoquée, le 6 avril dernier, avec force, lors de la discussion de la loi sur le développement économique des outre-mer à l'Assemblée nationale² :

« En guise de conclusion, je lancerai un cri d'alarme quant à la situation catastrophique de notre jeunesse, en proie à tous les maux, à toutes les difficultés, à tous les bouleversements du monde. Ses brutales manifestations au paroxysme du mouvement social – les jeunes de toutes conditions sociales, formés ou non formés, étaient nombreux sur les barrages – ne sont que les stigmates annonciateurs d'un mal profond, et le ressac qui, si l'on n'y prend garde, précèdera le raz-de-marée de la révolte qui gronde déjà et nous submergera tous, à défaut d'une mobilisation sociétale et du déclenchement de politiques publiques à tous les niveaux de décision.

À cet égard, je rejoins les propositions de Mme Bello et vous invite d'ores et déjà à réfléchir, au-delà des amendements consentis de-ci de-là, à l'élaboration d'une grande loi, d'un « plan Marshall » – appelez-le comme vous voudrez – pour la jeunesse d'outre-mer. Ce texte serait porté par l'ensemble de la classe politique ultramarine car, sur cet enjeu majeur, un seul parti pris est possible : celui de la jeunesse d'outre-mer – et notamment de Guadeloupe – qu'il faut sauver.»

Cet appel, qui n'est qu'un exemple parmi d'autres, en faveur d'une mobilisation urgente et massive, répond à une prise de conscience générale sur la gravité de ce phénomène qui rejaillit sur l'ensemble de la société.

¹ Vincent HECQUET et Frédéric LAINÉ « Sur chômage aux Antilles-Guyane : des éléments d'explication ». Etude ANTIANO août 2007 (INSEE).

² Discussion générale à l'Assemblée nationale sur la loi sur le développement économique des outre-mer- Deuxième séance du lundi 6 avril 2009.

(2) Des effets dévastateurs sur les sociétés locales

Ce chômage étant massif et de longue durée, ses effets sont délétères sur les sociétés locales.

Alors qu'en France métropolitaine environ 40 % des demandeurs d'emploi sont au chômage depuis plus d'un an, ils sont 80 % en Guadeloupe, 81 % en Guyane et 77 % en Martinique. Le chômage de très longue durée (plus de 2 ans) est également trois fois plus répandu dans les départements français d'Amérique. Les jeunes sont *ipso facto* massivement frappés par ce chômage de longue durée qui met ainsi à l'écart, et pour longtemps, du secteur économique des générations d'hommes et de femmes dont le travail aurait dû contribuer à son développement.

Une aggravation du chômage au cours des prochains mois est attendue avec un relatif fatalisme dans les Pôles emploi locaux. À la Réunion, le nombre total d'inscrits au Pôle emploi dépasserait aujourd'hui 112 000, en augmentation de 12 % sur un an. Pour les départements français d'Amérique, si la tendance est également à l'augmentation, les données statistiques sont incomplètes compte tenu des conséquences des conflits sociaux du début de cette année.

L'inscription durable de ce chômage dans le paysage économique est une donnée ancrée dans le quotidien des populations des DOM.

Elle a créé des **sociétés fortement scindées, divisions encore renforcées par l'hypertrophie du secteur public (plus du tiers des emplois salariés sont dans la sphère publique)**. Aux Antilles et en Guyane, l'ensemble des trois fonctions publiques continue à employer 36 % des salariés (contre 23 % en France métropolitaine). La sphère publique y représente 45 % de la masse salariale (contre 21 % en France métropolitaine).

Ce clivage est propice aux discours critiquant le trop grand nombre de postes, souvent parmi les plus valorisants, occupés par des métropolitains.

Surtout, le chômage massif et de longue durée plonge des familles entières dans des difficultés pécuniaires récurrentes et dans la dépendance vis-à-vis des prestations sociales, repoussant toujours plus loin la perspective d'un accès à l'autonomie pour les plus jeunes, avec son cortège de marginalisation et de pauvreté, d'accroissement de la délinquance... Selon l'INSEE, si le niveau de vie des DOM reste plus élevé que celui des pays voisins, il existe un écart élevé dans le pourcentage de « bas revenus » par rapport à l'hexagone. Ce pourcentage tend à s'accroître en Guyane ¹(avec un taux de pauvreté de 14,6 % à La Réunion, 16,4 % en Martinique, 18,6 % en Guadeloupe et 26,9 % en Guyane, en 2006, contre 11,7 % dans l'hexagone).

¹ Insee, *Enquêtes budget des familles 1995-2001-2006*.

Outre cette « société à plusieurs vitesses », **le chômage diffuse aussi insidieusement auprès des plus jeunes « une culture du non-travail »**. Comme le notent certains observateurs, il s'agit, auprès de ces derniers, d'une sorte de « *dévalorisation du travail, qui est considéré à certains égards comme un peu ridicule.* »¹ La valeur travail a fait place à l'art de la débrouillardise (celle du « *débouya pa péché* », l'ère du plus malin). Car, parallèlement, la demande de consommation des jeunes n'a jamais été aussi forte, de sorte que le travail est bien souvent devenu secondaire par rapport au fait de gagner de l'argent. Les notions d'effort, de dignité, de progrès associés au travail sont durement concurrencées par l'image des réussites matérielles faciles.

Les liens que permet le travail avec les réalités de la société tendent à disparaître, la dynamique d'insertion qu'il crée est absente ou ne fonctionne plus (produire, se former et s'informer, respecter des horaires, faire carrière).

Cette situation entretient un **sentiment de « no future »**, voire de désespoir chez certains jeunes, convaincus qu'ils n'ont aucun avenir professionnel. À Fort-de-France, par exemple, où, selon la Mairie, près de 70 % des jeunes sont sans emploi, plusieurs de leurs représentants ont fait part aux membres de la mission de leur découragement de devoir passer de « petits boulots » en promesses de « contrats », sans perspective d'embauche, y compris d'ailleurs pour ceux qui ont commencé ou repris leur formation.

On notera que cet état des lieux n'épargne pas l'hexagone qui connaît dans ses quartiers dits « sensibles » des évolutions semblables. Mais à la suite des émeutes d'octobre et novembre 2005, l'État a été conduit à renforcer ses politiques en direction des populations concernées et en particulier des jeunes. La mission sénatoriale créée un an plus tard avait pointé cet aspect négligé des actions de l'État et préconisé en priorité de permettre à tous les jeunes de se construire individuellement à travers un emploi, une formation, une activité sociale ou un contrat aidé.²

Or, en dépit de l'ampleur du chômage dans les DOM, aucune étude sérieuse ni plan d'envergure n'ont encore été mis en place pour relever ce défi. **Il est regrettable notamment qu'il n'existe pas de tableau de bord mensuel de la situation du chômage dans ces départements et plus particulièrement de celui des jeunes, faisant l'objet d'une large publicité nationale, alors qu'il s'agit d'un indicateur essentiel de l'évolution des économies locales.**

Il est clair que l'on a dans ce seul fait tous les ingrédients d'une « **bombe à retardement** » sociale pour les DOM.

¹ Interview de Pr Aimé Charles-Nicolas, président de l'atelier, « L'égalité des chances, la promotion de la diversité et l'insertion des jeunes » à la Martinique. France Antilles Martinique 27 mai 2009.

² Rapport d'information n° 49 (2006-2007) de M. Pierre ANDRÉ et plusieurs de ses collègues, fait au nom de la mission commune d'information Banlieues, déposé le 30 octobre 2006.

Face à ce constat, la mission juge urgent et indispensable de placer ce défi au premier rang des priorités d'action dans ces départements. Elle suggère de mettre en place, sans délai, **un véritable « plan Marshall »** pour combattre le chômage des jeunes dans les DOM, avec un objectif fort : le réduire de moitié d'ici trois ans.

À cette fin, elle propose que le Plan d'urgence pour les jeunes présenté en avril 2009 par le Gouvernement comporte un volet spécifique pour les DOM, afin de pouvoir concerner au moins 25 000 jeunes chômeurs ultramarins d'ici 2010, soit 5 % de l'objectif national. De tels résultats impliquent un arsenal de moyens à la hauteur des enjeux : contrats aidés dans les collectivités, primes à l'embauche, contrats de professionnalisation pour les jeunes sans diplôme, développement de l'apprentissage...

Sur ce dernier point par exemple, on constate que l'apprentissage est très en deçà du niveau métropolitain. En 2007, 3 % des jeunes de 16 à 25 ans, scolarisés ou non, suivaient une formation en apprentissage dans les DOM contre 5 % en métropole. Par ailleurs, 15,5 % des jeunes préparant un diplôme du second cycle professionnel (CAP, BEP, baccalauréat professionnel, brevet professionnel, mention complémentaire) étaient sous statut apprenti, soit deux fois moins qu'en France métropolitaine.

Le développement de l'apprentissage est aussi très inégal selon les départements : le poids de l'apprentissage dans le second cycle professionnel varie de 4,4 % en Guyane jusqu'à près de 20 % à la Réunion. Ainsi, la Guyane ne forme en 2007 qu'un peu plus de 200 apprentis (dans un seul centre de formation). La Guadeloupe compte 1 350 apprentis, la Martinique 1 940 et La Réunion un peu plus de 4 000.

Une action de très grande ampleur est donc nécessaire.

L'État doit s'engager à mobiliser davantage de moyens pour agir sur les causes profondes du chômage massif des jeunes, et en particulier l'absence ou l'insuffisance de qualification.

<p><u>Proposition n° 68</u> : Mettre en place un véritable « plan Marshall » pour combattre le chômage des jeunes dans les DOM.</p>
--

2. La formation des jeunes, un enjeu capital

Le système éducatif a connu des progrès considérables dans les DOM au cours des cinquante dernières années : des structures toujours plus nombreuses, des effectifs scolarisés et un nombre de diplômés en hausse...

L'école reste très valorisée et constitue un vecteur incontestable d'ascension sociale.

Il n'est pas inutile de rappeler également que l'éducation dans les DOM fait face à un défi considérable découlant directement de la situation démographique précédemment décrite.

Les effectifs ont progressé globalement d'environ 3,5 % sur les cinq dernières années, alors que l'on enregistrait sur cette même période une stagnation, voire une diminution des effectifs scolaires d'environ 1,3 % en métropole.

Cette progression globale spectaculaire n'est cependant pas uniforme d'un DOM à l'autre et recouvre, en fait, des réalités contrastées :

- la pression démographique en Guyane, avec environ 20 % d'élèves étrangers dans le premier degré et 25 % dans le second degré, se traduit par une progression de 15 % sur cette période, marquée par un fort taux de natalité cumulé à un solde migratoire élevé ;

- en revanche, la tendance à la baisse des effectifs scolaires se confirme depuis quelques années en Guadeloupe et en Martinique;

- dans une situation intermédiaire, l'augmentation des effectifs à La Réunion s'effectue dans des proportions considérées comme « maîtrisables » par le ministère de l'éducation nationale.

À la rentrée 2007-2008, l'ensemble du secteur public et du secteur privé des DOM comptait près de 550 000 élèves et étudiants : soit 271 600 dans le premier degré, 227 900 dans le second degré et 36 900 dans l'enseignement supérieur.

Pourtant, la situation actuelle de la formation, au sens large, appelle un jugement sévère : la plupart des indicateurs de réussite restent en retrait par rapport à ceux de la métropole, mettant en échec l'objectif d'égalité des chances pour les jeunes d'outre-mer.

a) Une formation initiale en décalage

Comme l'a observé Mme Reynier, rectrice de l'académie de Martinique, devant les membres de la mission en déplacement dans ce département, l'école est en quelque sorte « *un indicateur de la santé sociale* ».

Si la formation initiale, dispensée dans le premier et le second degrés, a incontestablement progressé, au point par exemple d'amener des classes d'âge de plus en plus importantes au niveau du bac, elle se caractérise aussi par des retards et certains échecs, particulièrement lourds de conséquences au plan local.

(1) Des écarts de résultats importants avec les niveaux métropolitains

Les résultats obtenus par chaque académie sont encore loin d'être équivalents à ceux constatés en métropole.

Ainsi les résultats aux évaluations nationales des acquis en français et maths des élèves de CM2, effectuées en janvier 2009, font apparaître, pour les quatre académies concernées, des scores nettement inférieurs à ceux de la moyenne nationale :

- en français, 40 % des élèves n'atteignent pas la moyenne dans les académies de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion ; 73 % des élèves guyanais échouent aux mêmes évaluations, contre 25 % au plan national ;

- en mathématiques, 55 % des élèves des académies des Antilles et de La Réunion n'obtiennent pas la moyenne ; ils sont 82 % en Guyane, contre 35 % au plan national.

Ces évaluations révèlent un écart « sensible » entre le niveau général et le niveau en Martinique, Guadeloupe et à La Réunion et un « fossé » avec la Guyane.

**Résultats des départements d'outre-mer
(en pourcentages d'élèves) :**

En français

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion	France
A	34	33	11	32	45
B	28	27	16	28	30
C	24	23	23	24	18
D	14	17	50	16	7

En mathématiques

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion	France
A	20	21	7	23	35
B	24	24	11	24	30
C	25	23	18	23	20
D	31	32	64	30	15

A : acquis très solides

B : bons acquis - seront développés dans les mois à venir

C : acquis encore fragiles - devront être consolidés

D : acquis insuffisants

Pour l'ensemble des DOM, la proportion d'élèves en retard d'au moins deux ans à l'entrée du collège (sixième) est passée d'une moyenne de 15 % à 10 % en six ans et de 25 % à 16,5 % à l'entrée du lycée (troisième) sur la même période. Cette évolution positive a laissé subsister un écart avec la métropole de 7 et 10 points. Le retard de la Guyane est beaucoup plus sévère puisque celle-ci conserve un différentiel de 23 et de 29 points avec la métropole.

Les résultats du diplôme national du **brevet** reflètent cette amélioration de la situation puisqu'on est passé de 67 % d'élèves reçus en moyenne dans les DOM à 75 % en six ans et l'écart avec la métropole, même s'il demeure, s'est réduit de 11 à 7 points sur cette période. La Martinique, qui a les résultats les moins bons, conserve sur cette période un différentiel de 5 points avec l'académie qui obtient les résultats les plus faibles de la métropole.

Le taux de réussite global au **baccalauréat** était en 2008 de 74,8 % dans les DOM contre 82 % en métropole. Ce taux n'est cependant pas totalement significatif car il peut varier d'une année sur l'autre.

Le taux de bacheliers en proportion d'une génération, qui est jugé par le ministère de l'éducation nationale plus révélateur de l'évolution de la situation, est actuellement de 56,2 % dans les DOM, contre 64,3 % en métropole, soit un écart de 8 points environ.

Si on analyse chaque académie, on constate des profils assez proches entre les académies antillaises et de La Réunion. En revanche, la Guyane semble cumuler les handicaps et les retards.

En Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion, la maîtrise de la langue française, qui reste encore le vecteur privilégié de la réussite scolaire, est un savoir à consolider pour près de 40 % des enfants en fin de primaire, cette proportion passant à 73 % en Guyane.

Au delà, comme le rappelle le ministère de l'éducation nationale, il faut rechercher dans le contexte géographique, socio-économique, démographique et culturel propre à chaque DOM l'origine des résultats, encore insatisfaisants, obtenus par les élèves.

Lors de chacun de ses déplacements, la mission a tenu à rencontrer les recteurs afin de mieux cerner ces particularités.

En Guadeloupe, une des difficultés particulières est liée au caractère archipélagique du département qui constitue une source de dysfonctionnements (difficultés de remplacement des professeurs absents, par exemple) et génère des contraintes de déplacement très insuffisamment prises en compte par les services centraux de l'Éducation nationale.

Le rectorat déplore également le manque de formateurs dans l'enseignement professionnel, le déficit récurrent d'enseignants pour le français et la philosophie et la pénurie d'équipements informatiques dans les écoles primaires, ce qui a conduit l'académie à équiper elle-même les directeurs d'établissement et à mettre au point un système de recyclage des ordinateurs d'entreprises privées.

En Martinique, le panorama est plus contrasté. Le taux d'encadrement a progressé en raison d'une baisse d'effectifs consécutive au déclin de la natalité que connaît le département : avec dans un avenir proche des effectifs passant en dessous de la barre symbolique des 100 000 élèves, la

Martinique détient le meilleur taux d'encadrement de France dans le premier degré et le second degré, avec 6 professeurs pour 100 élèves dans le premier cas, et en moyenne 23 élèves par classe dans le second cas.

Ceci constitue un atout appréciable. D'ailleurs, la Martinique décroche le plus de mentions « très bien » au baccalauréat dans l'ensemble des DOM, un taux de réussite de 75 % pour les classes préparatoires scientifiques et de presque 100 % pour les classes préparatoires des écoles de commerce.

Mais ces « performances » ne doivent pas occulter le fait qu'en classe de sixième 22 % des enfants sont déjà considérés comme en retard par rapport aux tests nationaux et sont ensuite, le plus souvent, orientés vers l'enseignement professionnel, particulièrement développé dans ce département.

Outre un handicap initial, l'académie souligne les perturbations liées aux aléas climatiques ou sociaux, rappelant que, récemment encore et dès les premiers jours de grève, les cours avaient été suspendus. Depuis dix ans, il n'y a pas eu d'année complète en raison de la survenance, chaque année, de ce type d'aléas, qui occasionne des perturbations d'une durée généralement supérieure à quatre semaines.

Elle relève aussi que chaque réforme de l'éducation s'est accompagnée d'une phase de recul des résultats, notamment au bac, et d'un délai d'adaptation de quelques années, ce qui a conduit le rectorat à impliquer davantage ses inspecteurs généraux dans l'information et la formation des enseignants.

Il faut souligner qu'à **La Réunion**, l'ampleur de l'illettrisme est considérable, de même que l'insuffisance et la vétusté des « structures d'accueil », ce qui nuit fortement à la qualité de l'enseignement.

Mais c'est en **Guyane** que la situation s'avère particulièrement préoccupante.

Interrogé sur le retard constaté, le ministère met en avant plusieurs facteurs propres à ce département, tels que la forte croissance démographique générale et celle de la population scolaire, en particulier dans le premier degré où elle a doublé en dix ans.

À ces facteurs, s'ajoutent :

- les conditions géographiques ainsi que la dispersion et l'isolement des habitants : avec une superficie égale à celle du Portugal, on constate un clivage entre la côte atlantique regroupant 90 % de la population et l'intérieur du département qui reste difficilement accessible et où la densité s'élève à 2,1 habitants/km² ;

- la diversité des origines et des cultures des populations (80 nationalités sont présentes sur le territoire guyanais et on compte 15 langues usuelles) : la forte immigration, en provenance notamment du Surinam, ainsi qu'une grande mobilité des populations scolarisées, rendent

problématiques l'accueil et la stabilisation des élèves dans l'enseignement du premier degré ;

- pour plus de la moitié des élèves du premier cycle, le français n'est pas la langue maternelle : si un dispositif original de médiateurs culturels bilingues intervenant en milieu non francophone a été mis en place ponctuellement à partir de 1998 le long des fleuves, celui-ci n'a répondu, selon le ministère, qu'à une partie des besoins¹. Or cette absence de maîtrise de la langue française par les élèves de l'école primaire hypothèque lourdement la poursuite de leurs études dans le second degré ;

- les difficultés de recrutement et de stabilisation sur leur poste des enseignants dans les zones les plus excentrées.

Lors de son audition par la mission, M. Frédéric Wacheux, recteur de l'Académie de la Guyane, n'a pas caché l'ampleur des difficultés auxquelles celle-ci se trouve confrontée et qui ont pour conséquence de lui conférer le triste privilège des « *plus mauvais de résultats de France sur tous les plans* ».

À ses yeux, la contrainte majeure de l'académie est d'ordre démographique, avec un taux de croissance de 4 à 5 % par an, voire de 8 % pour certains établissements, comme ceux situés à Saint-Laurent-du-Maroni. Ce facteur pesant lourdement sur les finances des collectivités territoriales, chaque année de nombreux enfants ne sont pas scolarisés faute de locaux, ou le sont dans de mauvaises conditions. La problématique est la même pour les collèges et les lycées.

Soulignant également la richesse exceptionnelle que représentent les différentes communautés, dont la valorisation culturelle est sans doute une des clés pour améliorer la réussite scolaire, le recteur a aussi précisé que l'académie était, dans la pratique, confrontée à deux types d'immigration : celle des personnes qui se sont installées illégalement et qui se sédentarisent, comme les Haïtiens, et celle des enfants qui habitent de l'autre côté de la frontière, au Brésil ou au Surinam, et qui viennent suivre leur scolarité en Guyane. Difficile à évaluer, cette dernière immigration pourrait représenter, selon le recteur, jusqu'à 75 % des enfants scolarisés sur la frontière. Ces derniers surtout cumulent les handicaps évoqués précédemment.

Le collège s'avère impuissant à compenser les insuffisances constatées s'agissant des apprentissages fondamentaux non acquis à l'école. Le pourcentage des élèves connaissant un retard dans leur cursus à l'entrée en sixième est préoccupant et le niveau des évaluations est faible, les taux de redoublement sont élevés et la poursuite d'études en enseignement général et technologique faible.

¹ Voir aussi Marie-Françoise Crouzier « *Inclusion scolaire et médiateurs culturels bilingues : l'expérience guyanaise* ». *Comprendre la Guyane d'aujourd'hui*. Ibis Rouge Editions (2007).

Les taux de sortie aux niveaux VI et V bis¹ sont trois fois supérieurs à la moyenne nationale (21 % contre 6 %) et 40 % des élèves quittent le système éducatif sans diplôme.

Les taux d'accès et de réussite aux examens sont faibles : environ un tiers d'une classe d'âge accède au niveau du baccalauréat (31 % pour les garçons, 50 % pour les filles). L'enseignement professionnel occupe une place importante mais conduit les élèves vers les CAP et les BEP plutôt que vers le niveau IV.

Ces différentes observations conduisent à envisager des mesures concernant le rattrapage avant l'accès au second degré :

- en amont, par le **développement de l'accueil des enfants avant l'âge de 6 ans, insuffisant** dans certains DOM faute de maternelles, de cantines et d'équipes pédagogiques ;

- en permettant le **regroupement des enfants par niveau**, et non par classe d'âge, afin d'adapter la pédagogie et de tenir compte de la scolarisation tardive de certains enfants ;

- en mettant en place un **programme adapté pour les enfants de familles non francophones** : médiateurs culturels bilingues, formations adaptées pour les enseignants, outils pédagogiques spécifiques...

Proposition 69 : Adopter les moyens pour favoriser une scolarisation plus précoce des enfants, particulièrement en Guyane, et permettre leur regroupement par niveau pour combler le retard scolaire dans le primaire.

(2) Des échecs pénalisants pour l'avenir

Au-delà de ces retards, un constat d'échec doit être porté dans trois domaines au moins : la lutte contre l'illettrisme, le niveau d'échec scolaire et l'adaptation des enseignements.

¹ Les niveaux de qualification :

Niveau VI : Sorties du 1^{er} cycle du second degré (6^{ème}, 5^{ème}, 4^{ème}) et des formations pré professionnelles en 1 an ;

Niveau V bis : Sorties de 3^{ème} générale, 4^{ème} et 3^{ème} technologique et des classes des seconds cycles courts professionnels avant l'année terminale ;

Niveau V : Sorties de l'année terminale des seconds cycles courts professionnels (CAP, BEP, mention complémentaire), abandon de la scolarité du second cycle avant la terminale ;

Niveau IV : Sorties des classes terminales du second cycle et abandon des scolarités post baccalauréat avant d'atteindre le niveau III (niveau Bac).

(a) Un niveau élevé d'illettrisme

L'illettrisme est un phénomène de grande ampleur dans les DOM : il concerne massivement La Réunion (21 % de la population contre 4 % en métropole, soit 120 000 personnes) et la Guyane, même s'il est difficile à mesurer ; il reste également fort aux Antilles (15 %).¹

L'illettrisme est, en général, diagnostiqué tardivement, par les tests effectués dans le cadre de la journée d'appel et de préparation de la défense (JAPD). Des tests sont également effectués par le ministère de l'éducation nationale auprès des enfants pendant leur scolarité (classes de CE2 et sixième).

Ses facteurs sont encore mal cernés : on évoque un phénomène complexe, lié à l'érosion des « fondamentaux d'insertion sociale et économique » tout au long de la vie. Il affecte directement les enfants à travers leur milieu familial et c'est donc une question qui requiert la mobilisation de l'ensemble des acteurs publics.

Bien que considérée comme une priorité nationale depuis la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion (et réaffirmée dans la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances et dotée d'une Agence spéciale, l'ANLCI), la lutte contre l'illettrisme s'est révélée jusqu'ici inefficace, en dépit des plans successifs, tant au plan national que local (à travers les plans régionaux et les chartes de partenariats).

Ainsi, le niveau d'illettrisme n'a pas sensiblement diminué. Comme le souligne notamment le Conseil économique et social régional de La Réunion, depuis le premier plan adopté en 1980 où l'île comptait 50 000 illettrés, leur nombre a plus que doublé. Dans ce seul département, le rectorat estime que ce fléau touche toujours 23 % des jeunes (contre 11 % dans l'hexagone) et que, parmi eux, 9 % sont même en graves difficultés (contre 4 % en métropole).

La lutte contre l'illettrisme est d'ailleurs l'un des sujets de préoccupation inscrit aux États Généraux de l'outre-mer et y est traitée dans l'atelier « *Égalité des chances, formation et accès à l'emploi* ». Ce thème apparaît comme un véritable leitmotiv dans les différents rapports publics.

Le constat partagé est celui d'un manque d'engagement de la part des opérateurs (l'école, les organismes familiaux, les associations spécialisées, les acteurs territoriaux de proximité et l'État) et de l'absence d'un vrai chef de file.

Au niveau du ministère de l'éducation nationale, également mobilisé sur ce sujet, deux axes prioritaires d'action se dessinent :

- la *prévention* de l'illettrisme en direction des *publics scolarisés*, avec l'objectif de favoriser la réussite de tous les élèves en mobilisant l'ensemble de la communauté éducative, enseignants et parents d'élèves ;

¹ Selon l'INSEE.

- la lutte contre l'illettrisme en direction *des publics adultes*, avec l'objectif de réduire le nombre d'illettrés notamment parmi les populations les plus précaires, allocataires des minima sociaux ou salariés du travail temporaire, par exemple.

La mission considère, en effet, absolument nécessaire de mieux adapter et coordonner les actions de lutte contre l'illettrisme, en fonction des caractéristiques précises des populations concernées (âge, situation sociale et culturelle), notamment :

- à titre préventif, pour les enfants scolarisés, en affectant des moyens supplémentaires dans les « classes surchargées » (renforcement des équipes pédagogiques) et par la mise en place d'un accompagnement périscolaire spécifique, associant toutes les parties prenantes ;

- en créant un dispositif spécifique pour les jeunes sortis du système scolaire, autour d'adultes-relais et de réseaux pluridisciplinaires (associations, services sociaux, judiciaires, caisses d'allocations familiales...);

- en prévoyant un volet spécifique pour les personnes illettrées âgées de plus de 25 ans dans les mécanismes d'insertion du dispositif du RMI.

Proposition n° 70 : Faire de la lutte contre l'illettrisme une priorité de l'action des pouvoirs publics dans chaque DOM et amplifier les dispositifs de soutien scolaire.

(b) Un niveau inacceptable d'échec scolaire

Un niveau inacceptable d'échec scolaire est également constaté dans les DOM.

C'est un enjeu national puisque, en France, 150 000 jeunes quittent chaque année le système scolaire sans diplôme.

Dans les DOM, le phénomène est ancien et transversal : en Martinique 26 % des 25-34 ans ayant quitté le système éducatif sont sans diplôme, en Guyane 58 % des 25-34 ans (moyenne nationale 19 %)...

Actuellement, **entre un quart et la moitié des jeunes des DOM sortent du système scolaire sans aucun diplôme ni qualification.**

L'échec touche majoritairement les garçons. L'écart des résultats scolaires entre filles et garçons est particulièrement important aux Antilles. À la rentrée 2007, par exemple, 91 % des filles atteignaient le niveau baccalauréat (niveau IV) contre 62 % des garçons. Cet échec scolaire des garçons explique la persistance des écarts de formation avec la France métropolitaine.

Parmi les causes les plus couramment avancées de l'échec scolaire, figurent principalement des orientations plus subies que choisies, le manque

d'information et de soutien ainsi que le décalage avec l'environnement culturel.

On insistera sur deux points essentiels qui distinguent les DOM de l'hexagone.

S'agissant du **manque ou de la mauvaise orientation de ces jeunes**, les conclusions du rapport Descoings sur la réforme des lycées, comme celles de la mission sénatoriale sur les jeunes, pointent les graves lacunes de l'Éducation nationale sur ce volet pourtant essentiel de la formation.

Interrogés à ce sujet, les services du ministère de l'éducation nationale soulignent que les choix d'orientation se font actuellement dans les mêmes conditions que dans l'hexagone. Mais les résultats en sont nettement différents.

À l'issue de la classe de troisième, les demandes des familles dans les quatre académies d'outre-mer, ainsi que les décisions des principaux de collège, favorisent une orientation des élèves vers la voie professionnelle. Alors qu'en métropole 59 % des demandes des familles et 57 % des décisions concernent la voie générale et technologique, les taux concernant les quatre académies d'outre-mer sont respectivement de 51 et 49 %.

Seules les demandes des familles en Martinique se rapprochent de celles de la métropole : 56,27 % souhaitent en effet une orientation vers les voies générale et technologique.

En fin de classe de seconde, il faut souligner aussi l'importance donnée, dans les quatre académies d'outre-mer, au redoublement par les conseils de classe. Alors que 4,62 % des familles demandent un redoublement pour leur enfant scolarisé (4,52 % en métropole), les décisions de redoublement affectent 22,45 % des élèves concernés contre seulement 17,7 % en métropole. En outre, l'orientation vers les premières technologiques est plus importante dans les quatre académies d'outre-mer : 27,63 %, soit 3 points de plus qu'en métropole.

L'orientation des enfants des DOM vers ces formations professionnelles pourrait apparaître *a priori* comme une bonne chose si ces formations étaient véritablement axées sur les emplois locaux, mais leur faible degré de qualification et de préparation à la vie professionnelle font qu'elles débouchent souvent sur un échec. De fait, ces orientations, plus subies que voulues, précèdent trop souvent des sorties du système scolaire sans aucun diplôme.

D'autre part, le **dispositif de soutien scolaire n'apparaît pas spécialement renforcé par rapport au système mis en place dans l'hexagone**.

Les aides mises en place dans les académies ultramarines au profit des élèves en difficulté sont celles prévues au niveau national. Il s'agit principalement du programme personnalisé de réussite éducative (PPRE), créé

par l'article 16 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

Le pourcentage d'élèves des écoles élémentaires bénéficiant d'un PPRE dans les académies d'outre-mer s'élève à 6,61 % : 5,38 % en Guadeloupe, 8,77 % en Guyane et 4,72 % en Martinique.

Dans le second degré (classes de sixième, cinquième et quatrième au collège), il s'élève globalement à 6,61 %, et à 5,14 % en Guadeloupe et 7,35 % en Guyane.

Toutefois, on notera que les stages de remise à niveau mis en place pour les élèves de CM1 et CM2 connaissant des difficultés en français et en mathématiques, qui touchent 7,2 % des élèves au plan national, ne concernent que 8,6 % des élèves guyanais et 14,9 % des élèves martiniquais.

Face à l'ampleur des difficultés correspondant au retard scolaire des enfants, les moyens mobilisés par l'État semblent encore trop limités pour renverser une tendance qui inscrit l'échec scolaire comme une donnée structurelle du système scolaire dans les DOM.

Cette mobilisation passe, comme au plan national, par l'instauration d'un service public adapté de l'orientation pour le secondaire, chargé de suivre les collégiens et lycéens tout au long de leur scolarité et d'éclairer leur choix.

Au niveau de chaque académie, il paraît, en outre, nécessaire d'associer davantage les collectivités territoriales (en particulier les communes) à des projets éducatifs locaux adaptés aux réalités et aux besoins locaux, comme la Maison familiale rurale à Mana (Guyane) qui accueille des adolescents peu réceptifs au cursus scolaire afin qu'ils acquièrent une formation pratique.

L'introduction de davantage de souplesse apporterait également des améliorations, telle que la mise à disposition, en tant que de besoin, des professeurs du primaire pour donner des cours dans les collèges aux enfants en retard scolaire, mesure qui se pratique avec succès en Martinique, ou encore les dispositifs d'accompagnement éducatif organisés par l'académie de La Réunion hors temps scolaire (heures de soutien, stages, renforts d'enseignants expérimentés, répartition des moyens en fonction des besoins).

<p><u>Proposition n° 71</u> : Créer un service public de l'orientation, dans le cadre des établissements scolaires, pour les élèves du secondaire.</p>

(3) Des moyens insuffisamment adaptés aux réalités locales

Par ailleurs, les moyens de l'éducation nationale sont insuffisamment adaptés aux réalités locales, et en particulier à l'ampleur des défis qui viennent d'être rappelés. Trois exemples le montrent amplement.

(a) Le personnel enseignant

Les effectifs du personnel enseignant ont progressé de manière non négligeable dans les DOM sur une dizaine d'années, de 1999 à 2009, l'effectif du secteur public a augmenté de 14 % et celui du privé de 16 %. Cette progression reflète néanmoins des variations de flux. L'accroissement a été régulier dans le premier degré public jusqu'en 2008, tandis que le second degré connaît depuis 2007 une diminution de ses effectifs (+ 21,2 % de 1999 à 2007 et - 2,5 % sur les deux dernières années).¹ Ils sont actuellement, au total, 33 108 et 2 446 dans le privé.

Les modalités de recrutement dans les DOM sont strictement identiques à celles en vigueur en métropole. Les enseignants du second degré sont recrutés par concours organisés au niveau national.

Selon les chiffres du ministère de l'éducation nationale, le taux d'encadrement est désormais globalement équivalent à celui de la métropole, soit 7,2 enseignants pour 100 élèves dans les DOM contre 7,3 en métropole, voire supérieur (7,9 en Martinique).

En revanche, on observe un taux d'enseignants non titulaires (contractuels, maîtres auxiliaires et vacataires) plus important dans les DOM qu'en métropole dont la moyenne se situe à 2,9 % alors que ce taux varie entre 4,2 % à La Réunion jusqu'à 28,2 % en Guyane (5,1 % en Martinique et 7,4 % en Guadeloupe).

Par ailleurs, les enseignants du secteur scolaire, dans les DOM, ont un profil spécifique qui dénote, de fait, des conditions d'exercice différentes de celles rencontrées en métropole: ils sont en moyenne un peu plus âgés qu'en métropole, la part des femmes est moins importante et le travail à temps partiel ou incomplet est deux fois moins fréquent, sauf dans le second degré privé.

Enseignants dans les départements d'outre-mer (données 2009)

		DOM			Métropole		
		Age moyen	Part des femmes	% de temps partiel	Age moyen	Part des femmes	% de temps partiel
Public	Premier degré	40,7	75,7	5,0	40,1	81,5	12,0
	Second degré	43,6	50,4	5,5	43,0	57,8	10,3
Privé	Premier degré	44,7	87,6	4,2	41,3	91,0	15,6
	Second degré	44,5	60,0	17,8	44,4	65,8	20,9

(source DEEP)

¹ Le nombre des enseignants du secteur privé sous contrat connaît au niveau du premier degré quelques oscillations et augmente dans le second degré sur l'ensemble de la période. Comparé aux données France + DOM, le poids du secteur privé sous contrat est plus faible dans les DOM que celui du secteur public.

Pour autant, les recteurs rencontrés lors des déplacements n'ont pas dissimulé un certain nombre de difficultés dans la gestion de ces personnels.

L'académie de **Guadeloupe**, par exemple, enregistre une diminution des postes d'enseignants alors qu'elle compte 344 écoles, 43 collèges et 23 lycées, pour des effectifs évalués à 60 700 élèves dans le premier degré et à 48 800 dans le second degré. L'effectif enseignant, qui s'établit à 3 400 dans le primaire et à 4 200 dans le secondaire, a connu une **réduction d'une centaine de postes lors de la dernière rentrée**, ce qui paraît surprenant dans le contexte sus-rappelé et n'a pas manqué de soulever de sérieuses difficultés, en particulier dans l'enseignement professionnel. Parallèlement, les personnels contractuels, soit 400 professeurs, continuent de leur côté à réclamer leur titularisation et il existe un déficit récurrent d'enseignants pour le français et la philosophie.

Si l'académie de **Martinique** se félicite de la bonne qualité du corps professoral en général, elle introduit cependant deux nuances : la titularisation des professeurs de l'enseignement général (PEGC), qui se sont révélés d'un niveau inégal, et un fort déficit d'agrégés.

L'académie de **La Réunion** a choisi une politique de recrutement local active avec un nombre important d'enseignants non titulaires (plus de 600), recrutés au seul regard de leur parcours universitaire et professionnel. Par ailleurs, le **régime de bonification** favorise les « *agents originaires ou dont le conjoint ou les ascendants directs sont originaires du DOM demandé* », près d'un recrutement sur quatre est d'origine locale.

Quant à la **Guyane**, le corps enseignant y est essentiellement métropolitain et est souvent, soit attiré par l'outre-mer et les primes offertes, soit inexpérimenté car affecté en premier poste. Les conséquences en sont l'existence d'un véritable « *gap* » culturel et « *un turn-over* » considérable (80 % dans certains établissements), d'où la difficulté d'élaborer un vrai projet pédagogique sur le moyen ou le long terme. Le phénomène est également constaté au niveau du rectorat, entre 20 et 40 % des effectifs partant chaque année et aucun cadre n'étant d'origine guyanaise.

En conséquence, **dans ce dernier département en particulier**, il paraît indispensable que le personnel enseignant soit mieux « profilé » aux spécificités locales. Le « *turn-over* » et l'importance de l'absentéisme des enseignants doivent conduire à repenser la politique de recrutement et d'affectation du ministère de l'éducation nationale opérée depuis Paris. En effet, la qualité de l'enseignement apparaît comme une condition primordiale de l'amélioration des résultats dans les zones où les conditions d'exercice s'avèrent particulièrement délicates.

La mission propose que la définition des qualités requises soit réalisée :

- en associant étroitement les collectivités territoriales (départements et communes) à la politique de recrutement des enseignants ;

- en rendant ces postes plus attractifs : système de bonifications et de sur-cotations pour le déroulement de carrière, mise à disposition de moyens pédagogiques modernes ;

- en privilégiant le recrutement de professeurs ayant une expérience concrète du milieu local.

Proposition n° 72 : Mieux « profiler » le recrutement des enseignants dans les DOM afin de prendre concrètement en compte les difficultés d'exercice de leur mission, particulièrement en Guyane.

(b) Les programmes et les méthodes

La nécessité d'une **adaptation des programmes locaux** est évoquée depuis plus de dix ans. Elle a notamment été abordée par le rapport Lise-Tamaya publié en 1999 au chapitre : « *De nouvelles responsabilités dans le domaine de l'éducation et de la culture* », dans les domaines de l'histoire et de la géographie ainsi que des langues régionales.

Proposition n°73 : Développer les formations techniques offrant des débouchés locaux et valorisant notamment les ressources de la mer et l'environnement naturel.

S'agissant de **l'histoire et de la géographie**, des adaptations ont néanmoins été mises en œuvre à partir de « *notes de service* » dès 2000 et poursuivies depuis dans les programmes suivants :

- le programme de la classe de troisième du collège avec l'étude d'un département ou région d'outre-mer en tant qu'« étude de cas », en introduction au thème consacré au « rôle mondial de la France et de l'Union européenne¹ »;

- les programmes nationaux d'enseignement de l'histoire et de la géographie pour les départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion) dans le cycle terminal de la série « Sciences et technologies de la santé et du social »;

- les programmes nationaux d'enseignement de l'histoire et de la géographie pour les départements et régions d'outre-mer dans le cycle terminal de la série « Sciences et technologies de la gestion »;

- les programmes d'histoire et de géographie en séries ES, L, S.

Malgré des adaptations, le bilan final apparaît, somme toute, assez limité. De même en est-il de **l'enseignement des langues locales**.

¹ Voir BO spécial du ministère de l'éducation nationale du 28 août 2008 et BO n° 31 du 6 août 2009).

Au niveau général, le pourcentage d'élèves de l'enseignement primaire recevant un enseignement de **langues vivantes** dans les académies de Guyane et de Martinique se rapproche de celui rencontré au plan national¹, soit 94,49 % des effectifs (4 959 élèves) en Guyane et 99,39 % (5 179 élèves) en Martinique en CM2 (99,67 % au plan national). Ces chiffres sont indisponibles, selon le ministère de l'éducation nationale, pour les académies de Guadeloupe et de La Réunion. Les langues vivantes étrangères enseignées sont principalement l'anglais (plus de 80 % des élèves pratiquent cette langue) qui devance l'espagnol enseigné à plus de 10 % des élèves.

Mais l'enseignement des **langues créoles** est encore peu développé dans les DOM. Au total, seulement 8,67 % des élèves guyanais et 1,31 % des élèves martiniquais pratiquent une langue régionale à l'école.

S'agissant de l'enseignement des langues créoles, le ministère reconnaît que le travail de rédaction de programmes nationaux n'a été engagé que récemment. Il doit porter, dans un premier temps, sur le primaire et la première année du collège. La rédaction de ces projets de programmes a été confiée à de petits groupes locaux composés d'un inspecteur d'académie, d'enseignants du primaire et du secondaire et d'universitaires. Parmi les projets que le ministère doit recevoir avant la fin décembre 2009, des exemples de « formulations » seront proposés pour les différentes variantes du créole pour la Guadeloupe, la Guyane, La Réunion et la Martinique.

On ne peut que regretter le caractère tardif de cette mobilisation, alors même qu'une disposition récente de la loi de développement des outre-mer vient de rappeler l'importance des langues créoles dans le patrimoine national (*l'article 73 de la LODEOM qui dispose que « les langues créoles font partie du patrimoine national »*).

Les jeunes des DOM disposent d'atouts évidents en raison de leurs sociétés multiculturelles, de l'environnement régional et des possibilités d'échanges ainsi que du développement des mariages mixtes et du métissage...Or, ce potentiel reste largement négligé dans les programmes.

Selon la mission, l'éducation devrait développer l'enseignement et faciliter la pratique des langues des pays de l'environnement régional par leur apprentissage dès le plus jeune âge, et accorder une part plus importante aux langues vivantes dans les programmes et aux échanges scolaires régionaux.

Proposition n° 74 : Faire de l'enseignement des langues des pays de l'environnement régional un volet important des programmes scolaires.

¹ La Martinique est la seule académie d'outre-mer à avoir mis en place une initiation en ce domaine dès le cours préparatoire : elle concerne 25,59 % des effectifs (1 394 élèves) contre 31,13 % au plan national.

La mission a également pu constater que la prise en compte des contextes locaux **dans les méthodes pédagogiques** était encore très limitée.

La pénurie des équipements informatiques et des supports modernes pour rendre l'enseignement plus attrayant a été souvent relevée.

On soulignera néanmoins les initiatives audacieuses lancées par certaines académies comme celle de la Guadeloupe. Dans son projet d'académie 2009-2012, elle prévoit de promouvoir les langues régionales et une meilleure connaissance de l'histoire locale à partir d'outils pédagogiques valorisant les riches archives départementales et ouvrant le débat sur les événements du passé et de renforcer l'intégration régionale, notamment en développant les échanges culturels au sein de la Caraïbe.

L'isolement ou le manque de transports collectifs, l'explosion démographique et la part de populations non francophones contraignent les DOM à rechercher d'autres méthodes que celles en vigueur en métropole.

Il conviendrait notamment :

- d'adapter davantage le contenu pédagogique en fonction de la localisation (histoire, environnement régional, langues...) ;

- d'élargir et moderniser les outils pédagogiques (archives locales, nouvelles technologies, télé-enseignement...).

À cette fin, la mission suggère d'avoir recours au **Fonds d'expérimentation pour la jeunesse**.

Créé par la loi généralisant le RSA votée en décembre 2008, le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse est doté de contributions de l'État et de toute personne morale de droit public ou privé qui s'associe pour financer et piloter des programmes expérimentaux visant à améliorer l'insertion des jeunes de 16 à 25 ans.

La LODEOM a prévu un abondement de ce fonds dans le cadre des contreparties aux avantages fiscaux dont bénéficient les entreprises des Zones Franches Globales d'Activité (ZFGA). Ces entreprises devront en effet consacrer au moins 1 % de la quote-part de leurs bénéfices, soit globalement plus de 2 millions d'euros par an au Fonds d'expérimentation pour la jeunesse.

Lors de son audition devant la mission le 25 mai dernier, le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer a clairement évoqué une extension de son emploi aux méthodes pédagogiques et en particulier en matière de télé-enseignement.

<p><u>Proposition n° 75</u> : Utiliser le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse pour financer de nouvelles méthodes d'enseignement.</p>

(c) Les constructions scolaires

Les collectivités locales sont responsables des constructions scolaires depuis les lois de décentralisation.

Si dans la plupart des collectivités locales les constructions scolaires ne constituent plus un « défi budgétaire », dans la mesure où les effectifs sont aujourd'hui stabilisés, il est en revanche nécessaire que l'État maintienne son effort s'agissant de la Guyane.

La situation apparaît en effet « explosive » dans ce département pour les communes et le département, pris en tenaille entre l'obligation d'accueil des élèves et des moyens financiers exsangues. Ainsi, le maire de Saint-Laurent-du-Maroni, M. Léon Bertrand, a rappelé à la mission sénatoriale que le dernier recensement des habitants de sa commune avait porté la population de 19 000 à 34 000 habitants et que sa commune ne parvenait plus à faire face aux besoins en équipements sportifs et scolaires en résultant.

En outre, pour l'ensemble des DOM, la maintenance des bâtiments scolaires nécessite également des investissements lourds compte tenu des conditions climatiques particulières (taux d'humidité important en saison des pluies, cyclones, risques sismiques...).

Par le passé, l'État a été conduit à se substituer aux collectivités dans le cadre des contrats de plan État-Région successifs. Mais il a été encore nécessaire de réajuster périodiquement, par des plans d'urgence ou exceptionnels, la programmation de ces constructions pour faire face à des besoins qui sont vite apparus sous-évalués compte tenu de la pression démographique et des flux migratoires importants, difficilement maîtrisables et qui peuvent varier d'une année sur l'autre.

On notera qu'un Observatoire sur la scolarisation n'a été que tout récemment mis en place en Guyane pour tenter de mieux suivre l'évolution et ainsi mieux anticiper les besoins.

Il conviendrait donc, dans l'immédiat, d'aider les collectivités concernées en élargissant les possibilités d'intervention financière de l'État. À ce titre, la création d'un fonds exceptionnel d'investissement dans le cadre de la loi sur le développement des outre-mer est sans doute un des moyens de mobiliser davantage de crédits à cet effet, en dehors de ceux déjà programmés au sein des dispositifs contractuels en cours.

Il est urgent également d'optimiser l'utilisation des équipements, notamment en répartissant mieux les structures dans l'espace. Cette optimisation passe par une meilleure articulation avec une politique des transports scolaires et de création d'internats.

Enfin, après en avoir fixé les modalités pratiques avec le monde enseignant, les rectorats devraient être en mesure de proposer de meilleures possibilités d'utilisation des salles de classe tout au long de la journée et de l'année (par ex. deux cycles le matin et l'après-midi, étalement de la période scolaire) pour répondre aux besoins identifiés par les collectivités territoriales.

L'exemple pourrait être pris sur les pays voisins comme le Surinam qui ont deux cycles de cours (le matin et l'après-midi) et qui pratiquent l'étalement de la période scolaire.

Pourtant, interrogé sur cette question et sur le point de savoir si l'instauration de cycles scolaires quotidiens est envisageable, le ministère de l'éducation nationale a indiqué à la mission qu'un tel type d'organisation « *n'est pas un objectif vers lequel tendent les services de l'éducation nationale dans les DOM* ».

<p><u>Proposition n° 76</u> : Optimiser la répartition et l'utilisation des équipements scolaires, par une coordination plus étroite entre les rectorats et les collectivités territoriales.</p>

L'État affiche un objectif de rapprochement de l'organisation administrative et pédagogique du service public de l'éducation dans les quatre académies d'outre-mer de celle des académies métropolitaines.

Cet objectif, réaffirmé par la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'école, a conduit le ministère de l'éducation nationale à poursuivre et à développer l'effort entrepris pour pallier les retards de scolarisation ainsi que les situations d'échec scolaire rencontrés au plan local **en dégageant les moyens matériels et financiers nécessaires à l'accueil de populations scolaires dont la croissance, même maîtrisée, est constante, et en prenant en compte les particularismes locaux induits par l'environnement socioculturel de l'école.**

**Rappel des moyens affectés par le ministère de l'éducation nationale
dans les académies d'outre-mer**

Mission Enseignement scolaire

Programmes « Enseignement scolaire public des premier et second degré » et « Vie de l'élève »

Effort budgétaire et financier	2008				
	Titre 2	Hors Titre 2	Total	Emplois	Emplois Enseignants
	Autorisations d'engagement (en €)	Autorisations d'engagement (en €)	Autorisations d'engagement (en €)	ETPT ¹	ETPT (catégories d'emplois enseignants)
Guadeloupe	568 006 103	30 161 586	598 167 689	8 719,71	7 551
Guyane	315 973 232	16 062 552	332 035 784	5 242,78	4 672
Martinique	522 639 332	26 043 004	548 682 336	7 767,65	6 790
La Réunion	1 200 246 745	72 762 713	1 273 009 458	17 859,55	14 978
TOTAL	2 606 865 412	145 029 855	2 751 895 267	39 589,69	33 992

Source MEN

Conscient des spécificités ultramarines, ce qui est partagé par trop peu de ministères, celui de l'éducation nationale a mis en place, en 1997, **une « Mission Outre-Mer »**, constituée de 5 personnes, au sein de la direction générale de l'enseignement scolaire mais dont les effectifs précis ne nous ont pas été communiqués. Elle est l'interlocutrice privilégiée des responsables territoriaux de l'éducation nationale.

Cette mission est aussi en charge :

- d'assurer, en rapport avec les services du secrétariat d'État chargé de l'outre-mer, la coordination et le suivi des actions menées par l'éducation nationale dans les collectivités d'outre-mer ;

- d'impulser et de coordonner les décisions et de s'assurer de leur mise en œuvre. À ce titre elle peut proposer, après analyse de la situation du système éducatif de chacun des départements et territoires, les mesures budgétaires, les statuts et réglementations spécifiques nécessaires à l'application dans ces territoires des évolutions du système éducatif définies par le ministre ;

- de participer à la négociation des conventions passées avec les collectivités d'outre-mer et d'en assurer le suivi avec les directions concernées. Elle assure l'expertise juridique des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'éducation en outre-mer.

Compte tenu de ces responsabilités, il appartiendra à cette mission de mener les réformes dont les axes viennent d'être formulés.

¹ L'équivalent temps plein annuel travaillé

b) L'enseignement supérieur face au défi de l'insertion professionnelle

En matière d'enseignement supérieur, les DOM sont confrontés à une **pression inéluctable** sous les effets conjugués de la démographie. Ainsi 17 400 candidats ont été reçus au baccalauréat en 2007 soit une hausse de 4 % par rapport à l'année précédente.

De fait, le développement universitaire se mesure à l'augmentation des effectifs étudiants et au nombre des diplômes délivrés. On comptait, en 2007, 36 400 étudiants dans les DOM et leurs universités ont délivré, au cours de l'année 2006, 6 900 diplômes dont une quarantaine de doctorats.

Si globalement le nombre d'étudiants tend à se stabiliser en Guadeloupe et en Martinique, il progresse fortement en Guyane et à La Réunion.

De telles évolutions appellent des adaptations, d'autant plus opportunes que le potentiel de développement universitaire des DOM apparaît considérable, et ceci pour au moins trois raisons :

- la moitié seulement des bacheliers choisissent d'étudier sur place ;
- l'environnement régional constitue une « réserve » d'étudiants très importante : la Caraïbe, le plateau amazonien, l'océan Indien ;
- une marge importante de progression avec l'élévation du niveau général des connaissances et du nombre de diplômes.

Ces adaptations doivent porter tant sur l'organisation que sur le fonctionnement de ces établissements.

(1) Un redimensionnement nécessaire

(a) Des statuts à moderniser

La mission a pu observer, lors de ses déplacements, d'importants projets de construction (le campus à Cayenne notamment) à l'initiative des collectivités ultramarines qui ont pris conscience du défi à relever.

Les universités des DOM devraient pouvoir se transformer en grandes universités francophones pour répondre à l'accroissement du nombre de leurs étudiants comme de ceux de la région.

Pour attirer ce large public, ces universités doivent se constituer autour de pôles spécifiques leur conférant une identité forte.

La question d'actualité qui se pose est notamment celle de l'adaptation des statuts de **l'Université Antilles-Guyane**.

À la suite de la loi du 10 août 2007 sur les libertés et les responsabilités des universités, son statut a été adapté, en application de l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958, par une ordonnance du 31 janvier 2008, et mis en œuvre par le conseil d'administration de l'université

en octobre 2008, puis refondu en avril 2009, compte tenu notamment des modifications intervenues sur le statut des enseignants-chercheurs.

Ce statut assure une égalité de représentation dans les trois conseils aux trois pôles universitaires régionaux et leur reconnaît, autant que le code de l'éducation le permet, une certaine autonomie à travers un conseil consultatif et un vice-président dédié.

Faut-il aller plus loin et envisager davantage d'autonomie pour le pôle guyanais éloigné géographiquement et soumis à un autre environnement ? Aller au delà, selon le ministère, signifierait la fin de l'unité de l'université. Le ministère reconnaît toutefois qu'en pratique, des aménagements techniques pourraient s'avérer opportuns, comme la modification de la composition du conseil scientifique.

Comme l'a rappelé M. Yves Faure, directeur du Pôle universitaire guyanais, ce pôle a été créé en 2004, sous forme de groupement d'intérêt public pour six ans renouvelables. Les membres du GIP sont l'État, les collectivités territoriales et les établissements d'enseignement supérieur présents en Guyane. Il vise à développer l'enseignement supérieur en Guyane, en proposant des orientations dans les domaines de la formation, de la recherche, de la vie étudiante et de la coopération nationale et internationale.

Il permet de donner de la visibilité aux structures de l'Université Antilles-Guyane implantées en Guyane, comme l'Institut d'enseignement supérieur de la Guyane, l'Institut universitaire de technologie de Kourou, l'antenne de l'UFR de médecine, l'Institut universitaire de formation continue ou encore l'Institut de formation aux soins infirmiers.

Le nombre d'étudiants progresse au rythme d'une centaine par an et s'élève, tous établissements confondus, à environ 3 000. Un nouveau campus est en construction à Cayenne pour faire face à cette augmentation : si, en 1999, 45 % seulement des bacheliers poursuivaient leurs études sur place, ils sont, selon le directeur du Pôle, aujourd'hui 70 % dans ce cas.

Le Pôle encourage aussi les formations complémentaires à l'extérieur, notamment dans le bassin amazonien. Par ailleurs, il cherche à diversifier l'offre de formations pour combler le décalage actuel entre les offres d'emplois et les diplômes acquis localement.

Les progrès accomplis en Guyane ont donc été considérables au cours des dernières années, tant dans le domaine de l'éducation que dans celui de la formation.

Pour autant, les besoins restent importants et des progrès restent à réaliser pour consolider le tissu universitaire et scientifique guyanais et le rendre mieux adapté aux potentialités économiques du territoire.

Sans aller jusqu'à créer une université propre à la Guyane, un changement de cadre juridique est à l'étude.

L'une des hypothèses envisagées pour consolider l'action du pôle universitaire guyanais (PUG) est **de créer un établissement public de coopération scientifique (EPCS) qui regrouperait l'université et les organismes de recherche aux Antilles et en Guyane et inclurait aussi des universités étrangères (Brésil, Caraïbe, Canada, ...).**

L'EPCS comprendrait deux départements, l'un tourné vers l'Amazonie, l'autre vers la Caraïbe et au delà. Ainsi, le département Amazonie répondrait aux besoins spécifiques exprimés en Guyane.

La Réunion, qui ne soulève pas de problème statutaire, a une longueur d'avance. Les priorités de l'université de La Réunion sont, en effet, de poursuivre la structuration de la recherche, et de mettre l'accent sur l'innovation et de moderniser le pilotage de l'établissement, notamment en perspective de responsabilités et compétences élargies.

La priorité est de poursuivre les échanges à l'international en renforçant les échanges et les collaborations scientifiques avec les pays de la zone de l'océan Indien jusqu'en Afrique du Sud, en Inde et en Australie.

En termes de projets, La Réunion met l'accent sur la réalisation de projets d'excellence, dont :

- l'ouverture de deux nouveaux départements au sein de l'École supérieure d'ingénieurs Réunion océan Indien, l'un dédié aux services des télécommunications, de l'informatique et multimédia, et l'autre aux constructions durables et à l'environnement ;

- la création d'une UFR santé à travers l'ouverture progressive de la deuxième et de la troisième année d'études médicales pour la mise en place de toute la licence.

<p><u>Proposition n° 77</u> : Créer deux grandes universités francophones, l'une pour l'océan Indien et l'autre pour les Antilles et la Guyane, autour de pôles spécifiques leur conférant une identité forte.</p>

(b) Des personnels à diversifier

Les académies soulignent la faiblesse numérique du corps des enseignants et, en particulier des enseignants-chercheurs (en Guyane, on ne compte que 8 professeurs d'université) et le nombre encore plus faible d'enseignants d'origine locale.

D'où la proposition de la mission de diversifier les équipes pédagogiques de l'enseignement supérieur en attirant davantage de jeunes diplômés des universités locales et en élargissant les collaborations extérieures telles que celles de praticiens hospitaliers.

L'expérimentation sur l'annualisation du temps de travail dans les établissements de santé publics outre-mer a été introduite par amendement au projet de loi HPST (Hôpitaux, Patients, Santé, Territoires). Le dispositif offre la possibilité aux établissements publics de santé d'outre-mer de mener des expérimentations relatives à l'annualisation du temps de travail des praticiens hospitaliers à temps partiel.

Il vise à apporter une solution aux difficultés de recrutement et de fidélisation des praticiens hospitaliers à temps partiel que rencontrent plusieurs établissements publics de santé des DOM et des collectivités d'outre-mer.

L'enjeu de cette mesure est de permettre à un praticien hospitalier à temps partiel de remplir ses obligations de service à l'hôpital sur une période condensée de six mois et d'exercer une autre activité qui pourra être de l'enseignement en dehors de l'hôpital pendant les six derniers mois restants de l'année.

La mission propose aussi de renforcer l'attractivité des postes d'enseignants :

- en augmentant les allocations de recherche pour les jeunes doctorants locaux ;

- en multipliant l'intervention de professeurs ou assistants francophones ou étrangers (pour des séminaires ou des cycles courts de spécialisation) dans les enseignements par le biais de partenariats, notamment avec d'autres établissements universitaires métropolitains ou régionaux.

<p>Proposition n° 78 : Diversifier les équipes pédagogiques de l'enseignement supérieur en attirant davantage de jeunes diplômés des universités locales et des collaborateurs extérieurs.</p>

(2) Une vie étudiante matériellement plus difficile pour les jeunes ultramarins

Le nombre d'étudiants dans les DOM a été multiplié par six entre 1980 et 2008. Ils sont actuellement au nombre de 36 400 contre 6 300 il y a trente ans.

Les questions d'accueil, d'information et d'orientation sont des aspects récurrents des demandes formulées par les étudiants français en général, comme l'a montré le récent rapport sénatorial « *France, ton atout jeunes : un avenir à tout jeune* ».

Ces lacunes sont encore plus criantes dans les DOM, comme en ont témoigné de jeunes étudiants de l'UAG à Pointe-à-Pitre lors d'une rencontre avec les membres de la mission.

La vie des étudiants ultramarins s'apparente trop souvent à un véritable « parcours du combattant » : dispersion de l'information sur les possibilités d'études, problèmes de ressources financières et d'accès aux bourses, de déplacement, d'hébergement, de mobilité vers la métropole... avec, en outre, une faible « animation » des campus (en termes de vie culturelle, d'outils pédagogiques ou d'échanges).

Les représentants des organisations étudiantes ont fait part aux membres de la mission parlementaire de leurs initiatives pour mieux orienter et préparer les lycéens au cursus universitaire et ont formulé des propositions tendant à faciliter leur accès au monde du travail, comme les stages en entreprises avant la licence ou la mise en place de formations plus complètes.

- La vie étudiante compliquée **dans les DOM**.

La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer ont commandé aux professeurs Hervé Baussart et Pascal Jan un rapport tendant à dresser un état des lieux précis de la condition étudiante dans les différentes collectivités ultramarines, et en particulier les DOM. Ce rapport, bien que remis depuis plusieurs mois aux ministres, n'a pas encore été rendu public.

Interrogé sur ce rapport, **et plus précisément sur la situation des étudiants inscrits dans leur département d'origine**, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a simplement confirmé à la mission l'existence de difficultés liées à une absence d'environnement propice au développement de la vie étudiante, en particulier en matière d'infrastructures de transports ou d'équipements culturels. Il considère cependant que la recherche d'améliorations relève essentiellement de la responsabilité des départements ultramarins eux-mêmes.

En Guadeloupe, par exemple, les responsables de l'UAG n'ont pas nié devant les membres de la mission, des conditions assez difficiles, faute de locaux adaptés et de moyens financiers suffisants. Ils ont rappelé que le taux d'échec en première année est de l'ordre de 65 % et de 20 % en troisième année, d'où la mise en place de dispositifs de tutorat, d'orientation et d'apprentissage méthodologique.

Un des objectifs est donc que « le **plan de réussite en licence** » puisse s'appliquer bientôt pleinement aux étudiants ultramarins.

Le plan de réussite en licence

Présenté le 13 décembre 2007, le **plan de réussite en licence** a pour but de diviser par deux le taux d'échec en première année à l'université.

Doté de 730 millions d'euros en cumulé sur 2008-2012, soit une hausse de 43 % des moyens en cinq ans, ce plan prévoit un accompagnement personnalisé des étudiants. Il prévoit notamment :

- Cinq heures de plus par étudiant et par semaine :

Grâce aux moyens d'enseignement ou de soutien pédagogique dégagés, les universités disposeront d'un volume d'heures disponibles de cinq heures hebdomadaires supplémentaires par étudiant, pour chaque année de licence, destinées à un encadrement pédagogique plus soutenu. Il peut s'agir soit d'heures complémentaires d'enseignement, soit de tutorat rémunéré, soit de monitorat.

D'ores et déjà, 2 250 postes de "moniteurs" ou d'enseignants en thèse sont prévus dans le budget 2008 et la loi sur l'autonomie des universités permet de dégager plus facilement des emplois pour les étudiants qui peuvent assurer des tutorats ou des soutiens méthodologiques.

- Un contrat de réussite :

Les universités ont désormais la responsabilité de construire avec les élèves susceptibles de les rejoindre un parcours de formation en lien avec un projet d'insertion professionnelle. L'étudiant est accompagné grâce à la prérentrée et à la signature d'un contrat de réussite, qui contient des engagements réciproques, comme par exemple la mise en place d'un tutorat en cas de difficultés.

Les possibilités de réorientation sont ouvertes dès la fin du premier semestre et en fin de première année, les crédits acquis pouvant être transférés dans d'autres cursus de formation.

- Une première année pluridisciplinaire :

Pour les étudiants devant bénéficier de quatre à cinq heures d'études supplémentaires par semaine, la première année sera davantage pluridisciplinaire, avec plus de culture générale, d'informatique et d'apprentissage des langues. Durant cette première année, les étudiants bénéficieront du soutien d'un enseignant référent auquel ils pourront s'adresser.

En seconde et en troisième années, l'étudiant affine sa spécialisation et découvre le monde professionnel sous forme de séminaires, de forums, de tutorat d'entreprise. Tous les étudiants diplômés de licence devront avoir validé pendant leur cursus au moins un stage dans l'administration, l'enseignement ou l'entreprise.

- Les formations courtes professionnalisantes :

Si les Instituts Universitaires de Technologie (IUT) et Sections de Techniciens Supérieurs (STS) acceptent davantage de bacheliers issus des filières technologiques et professionnelles que la moyenne nationale, ils recevront des "bonus financiers".

Mais le Gouvernement souhaite aller plus loin en élargissant l'offre des IUT au profit des étudiants de licence générale et en mobilisant des places vacantes en IUT et en STS. Il souhaite ouvrir la licence professionnelle aux étudiants des filières générales.

Source MESR

- **Pour les étudiants ultramarins accomplissant leurs études supérieures** en métropole, des aménagements existent en matière de finances, d'hébergement et d'accueil.

Les conditions de vie des étudiants ultramarins en métropole ont été très récemment améliorées, notamment depuis la mobilisation de la Délégation pour l'égalité des droits des ultramarins.

Au-delà des prestations sociales de droit commun offertes à l'ensemble des étudiants (restauration universitaire, logement, bourses attribuées sur critères sociaux), les étudiants ultramarins bénéficient de dispositifs spécifiques :

- le paiement d'un quatrième terme de bourse couvrant la période de juillet à septembre : cette disposition s'applique à l'étudiant qui n'a pas achevé ses études au 1^{er} juillet de l'année universitaire au titre de laquelle il a obtenu sa bourse. Ce dispositif concerne notamment les étudiants en métropole à la charge de leurs parents ou de leur tuteur légal lorsque ces derniers résident dans un département ou une collectivité d'outre-mer ;

- les étudiants ultramarins souhaitant accomplir leurs études supérieures en métropole bénéficient d'une attention particulière de la part des CROUS, compte tenu des difficultés liées à l'éloignement auxquelles sont confrontés ces étudiants.

Avant leur départ, une information leur est délivrée concernant l'ensemble des aides dont ils pourront bénéficier. À leur arrivée en métropole, ils sont invités à contacter le CROUS de leur académie d'accueil qui leur apportera toutes les informations utiles, notamment dans le cadre des guichets uniques d'accueil mis en place à chaque rentrée.

En outre, depuis la rentrée 2008, les dispositifs d'étudiants référents originaires des collectivités d'outre-mer sont encouragés dans les académies qui accueillent traditionnellement le plus grand nombre d'étudiants ultramarins (académies du sud de la France et de la région parisienne). Des conventions sont conclues à cette fin entre le CNOUS et les collectivités qui le souhaitent (avec le département de La Réunion en 2009). Ce dispositif permet aux étudiants ultramarins primo-arrivants de se tourner, pour toutes les questions pratiques qui se posent lors de l'installation, vers des étudiants eux-mêmes originaires d'outre-mer mais déjà présents en métropole ;

- enfin, l'attention particulière portée aux étudiants ultramarins primo-arrivants en métropole est également renforcée en matière de logement : à niveau de bourse équivalent, la priorité est accordée à l'étudiant ultramarin qui est pénalisé par un éloignement familial important.

Par ailleurs, les étudiants ultramarins bénéficient du passeport mobilité. Cette aide, financée par le secrétariat d'État à l'outre mer, consiste en la prise en charge d'un voyage aller et retour par année universitaire entre

la collectivité territoriale d'outre-mer et la métropole ou une autre collectivité d'outre-mer. Il concerne près de 18 000 étudiants. Il est désormais intégré au Fonds de continuité territoriale depuis la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

Au-delà, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche envisage d'adopter prochainement d'autres mesures spécifiques, en particulier pour faciliter la participation des étudiants ultra-marins aux concours d'entrée dans les grandes écoles : ils pourront composer les épreuves écrites en outre-mer, la prise en charge du confinement et de l'hébergement ne leur incombant que partiellement ; il est également envisagé de développer la visioconférence pour les oraux des concours, les étudiants qui le souhaitent conservant la possibilité de les passer en métropole.

M. Patrick Karam, délégué interministériel à l'égalité des chances des Français d'outre-mer, a insisté, lors de son audition devant la mission, sur l'importance de la question de l'hébergement. Il faut savoir que sur 157 000 logements en résidence universitaire, un quart est réservé aux étudiants étrangers mais que, jusqu'en 2008, aucune disposition spécifique n'existait pour les ultramarins. Or, sur les quelque 20 000 jeunes d'outre-mer qui étudient en métropole, la moitié sont boursiers et seuls 2 000 à 3 000, selon le CNOUS, seraient en cité U. Le taux de refus est à leur égard de 7 sur 10 comme pour les étudiants de l'hexagone.

Mais toutes ces dispositions, bien que constituant des avancées, restent lacunaires et ne constituent pas **encore un véritable statut pour les étudiants ultramarins en métropole, comme dans les DOM, qu'il reste à définir précisément et à mettre en place.**

La mission propose donc que soit mis à l'étude un véritable statut de l'étudiant :

- avec un guichet unique d'information et des dispositifs d'étudiants référents, de tutorat, d'orientation et d'apprentissage méthodologique, un guide pour étudier en métropole (accès aux CROUS, bourses, contacts...) ;
- en facilitant la vie étudiante : priorité d'accès aux logements et aux transports, aux dispositifs de la continuité territoriale.

Ce statut comporterait aussi un volet Erasmus pour la mobilité régionale, sur le modèle de ce qui existe en Europe. La création d'un « Erasmus régional » pour les étudiants ultramarins est souhaitable.

Le programme Erasmus européen en constituerait le modèle. Créé en 1987, il a permis en vingt ans à 1,7 million de jeunes européens dont 240 000 jeunes français, d'aller étudier quelques mois dans un autre pays.

En 2007-2008, ceux-ci ont été 22 556 à bénéficier de bourses Erasmus auxquels il faut ajouter les 3 389 jeunes bénéficiant d'un stage dans

des entreprises européennes (en vertu du programme « Leonard de Vinci » intégré à Erasmus).

Toutes les universités françaises participent au programme Erasmus, ainsi que la plupart des établissements d'enseignement supérieur - grandes écoles, écoles moins prestigieuses, lycées préparant des BTS (brevet de technicien supérieur), etc. Les filières où les étudiants sont les plus demandeurs sont la gestion (29 %), les langues (16 %) et l'ingénierie et les technologies (14 %). Les étudiants peuvent s'inscrire à partir de leur deuxième année, pour des séjours minimum de trois mois pouvant aller jusqu'à douze mois - le minimum est ramené à deux semaines pour les formations courtes comme les BTS ou les DUT (diplôme universitaire de technologie).

Les étudiants Erasmus s'acquittent des droits d'inscription dans leur université d'origine, et non dans celle qui va les accueillir. L'Europe accorde une subvention de l'ordre de 180 € par mois. Les boursiers français continuent de percevoir leurs allocations. Le Gouvernement accorde des bourses de mobilité (de 400 € maximum), toujours sous conditions de ressources. Enfin, les collectivités locales et les établissements peuvent compléter cette somme.

Le dispositif « Erasmus régional » fonctionnerait pour la zone Caraïbe et celle de l'océan Indien sur le modèle du système européen afin de permettre le resserrement des liens interuniversitaires et de mobilité pour les étudiants afin de leur permettre de se former dans des programmes adaptés aux réalités régionales des DOM. Il comprendrait, comme pour les étudiants européens, une aide mensuelle d'un montant à adapter au coût de la vie dans chaque zone.

Il pourrait, en outre, s'inscrire dans le cadre d'une nouvelle programmation stratégique des crédits de coopération régionale de la France, qui vise notamment à renforcer l'intégration régionale des DOM, au resserrement des liens inter-universitaires et à la multiplication des échanges d'étudiants, de professeurs et de chercheurs.

Ce projet serait complémentaire de la création de grands pôles universitaires francophones dans ces départements.

<p><u>Proposition n° 79</u> : Créer un véritable « statut de l'étudiant ultramarin » et un dispositif Erasmus régional spécifique pour leur mobilité géographique.</p>

(3) Une offre de formations insuffisamment ajustée au marché de l'emploi

L'insuffisant ajustement est la conséquence de trois facteurs principaux.

(a) Un nombre restreint de filières

Les filières sont peu nombreuses dans les DOM. À La Réunion, qui figure comme un modèle de dynamisme, on compte trois domaines de spécialisation (droit économie gestion, lettres et sciences humaines, sciences technologies santé) et des cycles d'études souvent incomplets.

D'une part, la spécialisation est inévitable et, d'autre part, les cycles d'études proposés sont souvent incomplets (par exemple le projet UFR santé à La Réunion).

Le défi est donc de sélectionner l'élargissement des formations proposées aux étudiants tout en les articulant avec le tissu économique local.

Le cas de La Réunion est à cet égard révélateur. Pour faire face à sa mission de service public d'enseignement supérieur de proximité pour les jeunes de l'île, l'université de La Réunion rassemble tous les secteurs disciplinaires à travers différents types de formations (licence, master, doctorat, IUT, école d'ingénieur, IUFM, PCEM...), même sans avoir, dans certains cas, la certitude de disposer d'un « vivier » d'étudiants suffisant pour « rentabiliser » et valoriser les filières.

Toutefois, les richesses de l'environnement de l'île de La Réunion et les préoccupations mondiales actuelles (changements climatiques, santé, alimentation, risques, énergies renouvelables, évolutions sociales, développement durable...) constituent des atouts importants pour développer des activités scientifiques spécifiques et les formations associées.

L'établissement se préoccupe donc de mettre en cohérence son offre de formation avec les ressources du tissu économique local et des développements sont envisagés dans différents domaines spécifiques (constructions durables et environnement, sociétés, biodiversité et santé, milieux naturels...) et sous diverses modalités (diplôme d'ingénieur, licences professionnelles, masters...).

En outre, le renforcement prévu des relations et des partenariats avec les entreprises devrait permettre une plus grande professionnalisation des cursus et améliorer l'insertion des étudiants dans leur environnement socioéconomique régional.

Pour accompagner ces évolutions, la mission suggère de spécialiser davantage les filières universitaires des DOM :

- en recherchant des filières de formation innovantes et originales centrées sur les spécificités locales : architecture tropicale, recherche halieutique, agro-alimentaire, créole, botanique médicinale, etc. ;

- en développant quelques filières d'excellence (scientifique, santé) et les plates-formes Recherche-Développement-Innovation mettant en réseau des acteurs de la recherche privée et publique et des partenariats internationaux ;

- en ouvrant largement l'accès au dispositif de continuité territoriale (avec l'aide de l'ANT) et à la mobilité dans l'espace régional (avec le dispositif « Erasmus » régional).

<p><u>Proposition n° 80 : Diversifier et renforcer les filières de l'enseignement supérieur proposées dans les DOM.</u></p>
--

(b) Une relative inadéquation des formations au marché du travail

Une certaine déconnexion du monde professionnel est un constat qui est également valable pour l'hexagone.

À titre liminaire, il faut remarquer que c'est un problème général de l'enseignement supérieur français, d'où la loi du 10 août 2007 (loi LRU) qui fait de la finalité professionnelle un objectif de la formation universitaire.

Le reproche majeur adressé au système universitaire français est le manque de contact avec le monde professionnel, et, partant, d'expérience professionnelle des jeunes étudiants : il n'y a pas de stages avant la licence, pas de passerelle avec le monde économique...

Ce handicap est accentué par les caractéristiques du tissu économique local des DOM.

Le manque d'expérience professionnelle des jeunes étudiants est un handicap à leur insertion professionnelle, d'où le recrutement extérieur, principalement de métropolitains, par d'autres voies (cabinets de recrutement notamment).

D'où ce « paradoxe domien » souvent relevé : les jeunes diplômés locaux peinent à accéder aux emplois qualifiés offerts localement.

Une étude récente (novembre 2008) intitulée « *Emplois qualifiés et formations supérieures en Guyane Opportunités et contraintes* » de Mme Ela Callorda Fossati, économiste du Groupe de Recherche en Économie Théorique et Appliquée (GREThA), Université de Bordeaux et Yves Fauré, professeur, Directeur du Pôle Universitaire Guyanais, a bien mis cette situation en évidence pour la Guyane.

Les raisons tiennent principalement, selon cette étude, à l'information et à l'orientation insuffisantes des étudiants, aux filières, notamment dans le domaine « *science, technique, santé* » insuffisamment développées et à la faiblesse numérique du corps des enseignants-chercheurs.

Les conséquences sont graves pour l'avenir, puisque ceci entretient :

- le recrutement extérieur par d'autres moyens (cabinets de recrutement, notamment aux Antilles et à La Réunion) ;

- une « *fuite des cerveaux* », un phénomène ancien aux Antilles, et qui s'amplifie pour la Guyane et La Réunion, qui se traduit par le départ de nombreux jeunes diplômés n'arrivant pas à trouver de travail dans leur département d'origine. Certains d'entre eux partent avec le sentiment d'être victimes d'une discrimination à l'embauche.

La mission a pu ressentir au contact des jeunes étudiants des DOM, leur vive aspiration à travailler pour le développement de leurs territoires. S'ils accordent une grande importance aux formations à l'extérieur, leur but est bien généralement de pouvoir, au final, rentrer travailler « au pays ».

Un exemple réussi de formations professionnalisantes : l'IUT de Kourou

L'IUT de Kourou a été créé en 1986 par décret ministériel et a ouvert en septembre 1988. Cet institut, qui dispose de l'autonomie financière, est une composante pédagogique de l'Université des Antilles et de la Guyane (UAG) et fait partie intégrante du Pôle Universitaire Guyanais (PUG). Il figure parmi les meilleurs IUT de France.

En plus du campus de Kourou, l'IUT compte deux sites délocalisés à Saint-Claude (Guadeloupe) et à Schoelcher (Martinique).

Il accueille chaque année environ 200 étudiants, encadrés par une équipe pédagogique de qualité composée d'enseignants-chercheurs (Professeurs des Universités-PU, Maîtres de Conférences-MCF, Attachés Temporaires d'Enseignement et de Recherche-ATER), d'enseignants du second degré (Agrégés, Certifiés) et de nombreux intervenants professionnels.

L'IUT a notamment des activités de recherche centrées sur les « Énergies Renouvelables » dont l'objectif est de répondre aux attentes de la région « Caraïbes - Amérique du Sud » en matière de production d'énergies alternatives, en favorisant le désenclavement des régions isolées de la Guyane, du nord du Brésil, etc.

L'IUT héberge par ailleurs le Centre de Ressources Informatiques de Guyane (CRI-Guyane) qui est le service commun de l'UAG pour les moyens informatiques (TIC, réseaux haut débit, accès Internet via Renater, etc.).

Enfin, il a une politique de partenariats diversifiés : le CNES, l'aviation civile, Alcatel, Regulus, EDF, Cegelec, la Délégation Régionale à la Recherche et à la Technologie (DRRT), les organismes de recherche, Guyane Technopole, les collectivités locales, etc.

Les composantes et filières de formation de l'IUT de Kourou sont les suivantes :

- « Génie Électrique et Informatique Industrielle » (options Électronique et Automatismes & Systèmes / Kourou)
- « Gestion des Entreprises et des Administrations » (option Petites et Moyennes Entreprises / Saint-Claude)
- « Génie Biologique » (option Industries Alimentaires et Biologiques / Saint-Claude)
- "Gestion Logistique et Transports" / (Schoelcher).

La politique pédagogique vise à diversifier l'offre de formation et à prendre en compte la réalité socio-économique immédiate et les orientations politiques des régions concernées.

Il faut rappeler que 70 % des personnels employés sur le site du Centre spatial à Kourou sont recrutés localement.

C'est la raison pour laquelle la recherche d'une meilleure adéquation entre formation et emploi local est une préoccupation devenue très prégnante dans les DOM.

L'Université de La Réunion a ainsi érigé en priorité la question de l'insertion professionnelle et diversifié ses partenariats.

Pour l'Université Antilles-Guyane, M. Jean-Pierre Cherdieu, Vice-président du Conseil d'administration, a présenté aux membres de la mission les réflexions qui sont en cours pour la définition du schéma directeur d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants, dont l'objectif est de former des cadres pour le futur pôle de compétitivité de la Guadeloupe. L'UAG prévoit, en effet, la création d'une école d'ingénieurs et a pris des contacts avec l'Institut d'études politiques de Paris pour la création d'un IEP ouvert sur la Caraïbe.

Mais M. Cherdieu a aussi souligné que l'un des obstacles à cette insertion professionnelle est aussi la pénurie d'emplois de techniciens et de cadres sur place. Il a confirmé que les rares postes disponibles sont souvent pourvus par des « candidats extérieurs », ce qui contraint les jeunes formés localement à quitter le département pour trouver du travail.

Ce n'est donc pas un hasard si les deux universités concernées, celle de La Réunion et celle des Antilles-Guyane, ont placé **l'ouverture internationale au premier rang de leurs priorités.**

L'UAG, par exemple, s'est d'ores et déjà engagée à :

- consolider sa place au sein d'institutions régionales telles que la Conférence des Présidents d'Université et d'Instituts de la Caraïbe (UNICA) et la Conférence des Recteurs et Présidents d'Universités de la Caraïbe (CORPUCA) membres de l'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF) ;

- renforcer les relations avec les pays partenaires de la Caraïbe, qui ont des universités utilisant la langue française (comme Haïti) et qui possèdent des départements d'études francophones sur le continent américain ;

- nouer des relations prometteuses entre l'Université des West Indies, les universités de République Dominicaine, celles du Surinam et d'Haïti, dans le but de favoriser de nouveaux échanges dans les domaines de la gestion, l'environnement, l'agriculture, le tourisme, le développement durable et la recherche multiculturelle ;

- développer les partenariats en Amérique du Nord avec la Conférence des Recteurs et des Principaux des Universités du Québec

(CREPUQ). L'UAG adhère à ce réseau depuis 1999 afin de faciliter les échanges d'étudiants et une vingtaine d'universités anglophones et francophones du Québec participent à ce programme avec elle ;

- poursuivre les partenariats avec les universités américaines des États-Unis : l'UAG a adhéré en 2003 à l'International Student Exchange Program (ISEP) qui offre à ses étudiants de nombreuses possibilités d'échanges avec plus d'une centaine d'universités américaines.

Ces orientations vont dans le bon sens et mériteraient d'être développées au moins sur deux plans :

- de nouvelles perspectives pourraient être définies, notamment dans le cadre du renforcement des relations avec le Brésil, surtout à partir du Pôle universitaire de la Guyane ;

- la création de bourses de formation à l'étranger de durée variable, dans le cadre des programmes Léonardo (formation professionnelle) ou en dehors de ces programmes.

La mission considère que l'insertion professionnelle des jeunes dans l'économie locale doit être l'objectif prioritaire de l'enseignement supérieur dispensé dans les DOM.

L'enseignement supérieur doit évoluer :

- en proposant des formations réellement professionnalisantes axées sur les débouchés locaux, présents ou futurs (valorisation du potentiel) (stages avant la licence, formation en alternance) et en consolidant les formations jusqu'aux masters, voire aux doctorats ;

- en recherchant de nouveaux partenariats universités/ entreprises/ organismes socioprofessionnels/ ANT, pour permettre aux jeunes de bénéficier d'une première expérience professionnelle qualifiante : contrats de professionnalisation, stages hors du territoire.

Proposition n° 81 : Faire de l'insertion professionnelle des jeunes dans l'économie et l'administration locales l'objectif prioritaire de l'enseignement supérieur dispensé dans les DOM.

Par ailleurs, elle estime que la question de la prise en compte des DOM par les services de l'État en général et, en l'espèce, ceux du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche doit être posée.

Actuellement, les services de la Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle assurent le suivi de l'enseignement supérieur dans les DOM: contractualisation avec les établissements, bourses et aides sociales, financement, habilitation des diplômés etc. Il existe, en outre, au sein du pôle de contractualisation et de financement des établissements, un département du dialogue contractuel qui

comprend un bureau couvrant tous les établissements d'outre-mer, non seulement dans les DOM mais aussi en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie.

Il n'en reste pas moins que la mise en place des pistes de réformes qui viennent d'être évoquées nécessitera une écoute et des moyens d'une autre ampleur que ceux disponibles à l'heure actuelle, tant au niveau central que localement.

B. LE DEVOIR DE L'ÉTAT D'ASSUMER SES RESPONSABILITÉS EN PRENANT PLEINEMENT EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES DOM

Si certains problèmes qui grèvent la situation des DOM ne diffèrent pas, par leur nature, de ceux qui se posent dans l'hexagone, le contexte local et surtout leur ampleur et leur acuité leur confèrent une réelle spécificité qui nécessite une meilleure prise en compte par l'Etat, d'autant qu'ils sont parfois l'expression de l'incapacité de ce dernier à assumer pleinement ses missions régaliennes ou de régulation.

Par ailleurs, la prise en compte des spécificités des DOM suppose une reconnaissance de ces derniers et donc une meilleure connaissance en vue d'une véritable valorisation de notre patrimoine culturel riche de sa diversité.

1. Adapter les concours financiers de l'État aux spécificités des collectivités territoriales des départements d'outre-mer

a) Des charges nécessairement plus élevées que celles des collectivités métropolitaines

(1) Des compétences plus larges que celles des collectivités métropolitaines

Les collectivités territoriales des DOM ont des compétences plus larges que les collectivités métropolitaines, notamment les départements et les régions.

Ainsi, les régions d'outre-mer supportent la charge des routes nationales. Elles ont des compétences spécifiques en matière d'urbanisme et participent au fonds régional pour le développement et l'emploi. Elles gèrent l'octroi de mer et disposent également de compétences étendues en matière maritime. Les DOM, quant à eux, financent un revenu de solidarité spécifique aux DOM.

Les départements comme les régions d'outre-mer disposent par ailleurs de pouvoirs spécifiques en matière de coopération régionale (possibilité de créer des sociétés d'économie mixte, possibilité d'obtenir des pouvoirs pour négocier les traités internationaux, participation aux fonds de coopération régionale, etc.). Ils sont régulièrement sollicités pour donner leur avis sur les projets de lois, d'ordonnance et de décrets comportant des dispositions spécifiques les concernant.

Les tableaux suivants récapitulent les différences entre les compétences de chaque niveau de collectivités territoriales dans les DOM et les niveaux correspondants en métropole.

Compétences spécifiques des régions d'outre-mer

Compétences concernées	Attributions spécifiques
Tourisme	En accord avec le département, la région peut créer un organisme unique chargé d'exercer les compétences du comité départemental et régional du tourisme. Définition des actions en matière de tourisme et de loisirs après avis du ou sur proposition des collectivités territoriales alors qu'en métropole les régions concluent des conventions avec les communes.
Urbanisme	Consultation sur le périmètre des zones d'application des chartes quel que soit le nombre d'habitants de l'ensemble des communes associées dans le cadre de la charte intercommunale alors qu'en métropole uniquement si les communes sont situées sur plusieurs départements ou sur le périmètre d'agglomération de plus de 100 000 habitants
Transport	En Guadeloupe, Martinique et à La Réunion, transfert à la région des routes nationales d'intérêt local alors qu'en métropole transfert au département.
Environnement	Encourage, avec les autres collectivités territoriales et l'État le respect, la protection et le maintien des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales fondées sur leurs modes de vie traditionnels et qui contribuent à la conservation du milieu naturel et l'usage durable de la diversité biologique.
Organisation des services	Possibilité de créer des agences chargées d'assurer la réalisation des projets intéressant la région ainsi que le fonctionnement des services publics régionaux.
Institutionnelles	Pouvoir d'avis obligatoire dans les matières suivantes : projets de loi, d'ordonnances et de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative, projets d'actes communautaires concernant un ou les DOM, projets d'attribution et de renouvellement des concessions aéroportuaires et portuaires, projets d'accords concernant la coopération économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement. Pouvoir de proposer toutes modifications ou adaptations de dispositions législatives et réglementaires en vigueur ainsi que de faire toutes propositions concernant le développement économique, social et culturel de la région. Possibilité d'habilitation législative pour adapter sur leur territoire les lois et les règlements dans les matières où s'exercent leurs compétences. Possibilité d'habilitation législative pour fixer les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières relevant de la loi.
Coopération régionale	Pouvoir de proposition de ratification d'engagements internationaux régionaux. Possibilité d'obtenir les pouvoirs pour négocier et signer des traités régionaux. Possibilité de créer des SEM pour la gestion des actions de coopération régionale. Consultation sur tous projets d'accord concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, culturelle,

Compétences concernées	Attributions spécifiques
	<p>de sécurité civile et de l'environnement entre la République française et les États de la mer Caraïbe ou les États voisins de la Guyane. Le conseil régional de La Réunion peut être saisi des accords avec les États de l'océan Indien.</p> <p>Participation financière au fonds de coopération régionale.</p> <p>Participation aux instances de concertation des politiques de coopération régionale dans la zone Antilles Guyane et dans la zone océan Indien.</p>
Mines	<p>Association par convention à l'élaboration de l'inventaire minier.</p> <p>Les compétences suivantes sont exercées par l'État en métropole : élaboration et mise en œuvre de l'inventaire minier en mer, délivrance des permis de recherche et concession d'exploitation, élaboration et mise en œuvre d'un plan énergétique régional pluriannuel de prospection et d'exploitation des énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie.</p>
Développement industriel	<p>Définition des actions à mener en matière de développement industriel et information par l'État sur les projets des sociétés nationalisées en faveur du développement industriel et de la répartition des aides de l'État à l'industrie.</p>
Agriculture et forêt	<p>Définition, en liaison avec les collectivités publiques et les organisations professionnelles, des orientations régionales en matière de développement de l'agriculture et de la forêt.</p> <p>La région Guyane est associée par des conventions avec l'État à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de mise en valeur de la forêt guyanaise.</p>
Emploi	<p>Affectation par la région des ressources du fonds régional pour le développement et l'emploi.</p>
Transports	<p>Consultation sur les programmes d'exploitation et les modifications de tarifs soumis par les compagnies aériennes à l'approbation de l'État pour les liaisons aériennes et maritimes desservant ces régions.</p> <p>Possibilité de formuler des recommandations sur les dessertes aériennes et maritimes.</p> <p>Possibilité de créer des SEM ayant pour objet le transport aérien et maritime.</p>
Communication audiovisuelle	<p>Consultation par le CSA lors de l'attribution d'une autorisation relative à des services de radio et de télévision.</p>
Mer	<p>Sont saisis pour avis de tout projet d'accord international portant sur l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques dans la ZEE au large de la région.</p> <p>La Réunion est tenue informée chaque année de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes de pêche hauturière par les armements.</p> <p>En matière de gestion et de conservation des ressources biologiques, exercice des compétences dévolues à l'État par les articles 2, 3, 4 et 5 du décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime.</p>
Environnement	<p>Définition des actions à mener en matière d'environnement et de cadre de vie après avis des collectivités locales et du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement.</p> <p>Encourage, avec les autres collectivités territoriales et l'État le respect, la protection et le maintien des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales fondées sur leurs modes de vie traditionnels et qui contribuent à la conservation du milieu naturel et l'usage durable de la</p>

Compétences concernées	Attributions spécifiques
	diversité biologique.
Fiscalité	Fixation du taux de l'octroi de mer et exonération de certaines marchandises.
Logement	Possibilité de participer au capital des sociétés immobilières.
Action culturelle	Partenariat avec l'État pour la mise en place d'un fonds destiné à promouvoir les échanges éducatifs, culturels ou sportifs des habitants vers la métropole ou vers les pays situés dans leur environnement régional. Élaboration du programme culturel régional, notamment dans le domaine des langues régionales, de la littérature, des arts plastiques et cinématographiques.
Enseignement	Détermination, après avis du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement, des activités culturelles et éducatives complémentaires relatives à la connaissance des langues et des cultures organisées dans les établissements scolaires relevant de la compétence de la région. Établissement sur propositions des présidents de l'université des Antilles et de la réunion des projets de programme des formations supérieures et d'activité de recherche universitaire.

Source : direction générale des collectivités locales

Compétences spécifiques des départements d'outre-mer

Compétences concernées	Attributions spécifiques
Tourisme	En accord avec la région, le département peut créer un organisme unique chargé d'exercer les compétences du comité départemental et régional du tourisme.
Action sociale	En outre-mer, les compétences en matière de RMI et de politique d'insertion sont exercées par l'agence départementale d'insertion. Le département contribue financièrement au budget de cette agence. Financement par le département d'un revenu de solidarité spécifique aux DOM.
Transports	En Guyane, transfert au département des seules routes nationales 3 et 4 alors qu'en métropole transfert de toutes les routes d'intérêt national. En Guadeloupe, Martinique et Réunion transfert à la région.
Institutionnelles	Pouvoir d'avis obligatoire dans les matières suivantes : projets de loi, d'ordonnance et de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative, projets d'actes communautaires concernant un ou les DOM, projets d'attribution et de renouvellement des concessions aéroportuaires et portuaires, orientations générales de la programmation des aides de l'État au logement. Pouvoir de proposer toutes modifications de dispositions législatives et réglementaires en vigueur ainsi que de faire toutes propositions législatives ou réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de ces départements. Possibilité d'habilitation législative pour adapter sur leur territoire les lois et les règlements dans les matières où s'exercent leurs compétences ou pour fixer les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières relevant de la loi.

Compétences concernées	Attributions spécifiques
Coopération régionale	Pouvoir de proposition de ratification d'engagements internationaux régionaux. Possibilité d'obtenir les pouvoirs pour négocier et signer des traités régionaux. Possibilité de créer des SEM pour la gestion des actions de coopération régionale.
Fonds structurels européens	Coprésidence par le président du conseil régional, le président du conseil général et le préfet de la commission de suivi des fonds structurels dans la région.
Environnement	Encouragement, avec les autres collectivités territoriales et l'État le respect, la protection et le maintien des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales fondées sur leurs modes de vie traditionnels et qui contribuent à la conservation du milieu naturel et l'usage durable de la diversité biologique.
Action culturelle	Partenariat avec l'État pour la mise en place d'un fonds destiné à promouvoir les échanges éducatifs, culturels ou sportifs des habitants vers la métropole ou vers les pays situés dans leur environnement régional.

Source : direction générale des collectivités locales

Compétences spécifiques des communes des départements d'outre-mer

Compétences concernées	Attributions spécifiques
Environnement	Encouragement, avec les autres collectivités territoriales et l'État le respect, la protection et le maintien des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales fondées sur leurs modes de vie traditionnels et qui contribuent à la conservation du milieu naturel et l'usage durable de la diversité biologique.
Urbanisme	Consultation par le préfet des communes sur la délimitation des zones urbaines et des espaces naturels dans la zone des cinquante pas géométriques.
Action culturelle	Partenariat avec l'État pour la mise en place d'un fonds destiné à promouvoir les échanges éducatifs, culturels ou sportifs des habitants vers la métropole ou vers les pays situés dans leur environnement régional.

Source : direction générale des collectivités locales

(2) Une situation sociale qui implique des dépenses importantes

(a) Les dépenses sociales pèsent fortement sur les dépenses de fonctionnement

Si les charges de personnel sont déterminantes pour le niveau des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales des DOM, elles n'expliquent pas, à elles seules, leur volume dans leurs budgets.

**Part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses totales
des collectivités territoriales**

	DOM	France entière
Régions	42,2 %	52,6 %
Départements	79,2 %	72,8 %
Communes	71,6 %	67,7 %

Source : direction générale des collectivités territoriales

Comme l'indique le tableau ci-dessus, la part des dépenses de fonctionnement dans les budgets des collectivités territoriales n'est supérieure à celle de la moyenne française que pour les départements (6,4 % de plus) et pour les communes (3,9 % de plus). Les régions, quant à elles, ont des budgets d'investissement proportionnellement plus importants en outre-mer que pour la moyenne des régions de France.

Toutefois, rapportées au nombre d'habitants, les dépenses de fonctionnement apparaissent largement plus élevées dans les DOM que dans le reste de la France, comme le montrent les données chiffrées du tableau ci-dessous.

**Dépenses de fonctionnement par habitant des collectivités territoriales
(en euros)**

	DOM	France entière
Régions	269	148
Départements	1 100	585
Communes	1 043	889

Source : direction générale des collectivités locales

Les dépenses de fonctionnement par habitant des collectivités territoriales des DOM sont en effet d'un niveau largement supérieur à celles de la moyenne des collectivités françaises : + 82 % pour les régions, + 88 % pour les départements et + 17 % pour les communes.

Outre l'effet des charges de personnel, ce déséquilibre résulte également du poids des dépenses sociales dans les budgets des collectivités territoriales.

La situation sociale des DOM est en effet très dégradée : le nombre de RMIstes est égal à 8,5 % de la population réunionnaise et à 7,9 % de la population guadeloupéenne contre « seulement » 1,8 % de la population française dans son ensemble. Cela conduit nécessairement, pour les finances départementales, à une situation particulièrement tendue :

- les dépenses d'aide sociale des DOM sont, en moyenne, égales à 58,4 % de leurs dépenses totales, contre 44,2 % des dépenses pour les départements métropolitains ;

- en moyenne, les conseils généraux des DOM dépensent 911 € par habitant en matière d'aide sociale contre 468 € par habitant pour la moyenne des départements métropolitains, soit près du double.

(b) Le problème de la sous-compensation par l'État des transferts de compétences

Il résulte de l'importance des dépenses sociales outre-mer que le problème, général à l'ensemble des départements français, de la sous-compensation par l'État de certains transferts de compétences, notamment celui du RMI opéré par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales¹, pèse sur les budgets départementaux de manière particulièrement aiguë.

En raison de l'importance des dépenses sociales dans les DOM, malgré des taux de couverture des **dépenses de RMI** des DOM proches de ceux des départements métropolitains (entre 88,82 % et 96,2 % dans les DOM contre 92,61 % en métropole), le manque à gagner résultant pour les DOM de **la sous-compensation pèse en valeur absolue plus lourd dans les budgets départementaux d'outre-mer que dans ceux de métropole.**

Lors de sa rencontre avec la délégation de la mission à La Réunion, Mme Nassimah Dindar, présidente du conseil général, a évalué à plus de 450 millions d'euros le financement du RMI dans son département et à 140 millions d'euros la sous-compensation par l'État du transfert du RMI.

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

(3) Des besoins en dépenses d'investissement résultant d'une situation historique, géographique et démographique spécifique

Plusieurs facteurs spécifiques à l'ensemble ou à certains DOM impliquent des dépenses d'investissement plus élevées que celles des départements de métropole.

Ainsi, en premier lieu, **la situation climatique des DOM implique une dégradation plus rapide de l'ensemble des équipements publics**, sans compter les risques naturels majeurs présents dans les DOM : volcans, séismes, cyclones, inondations, etc.

Outre les spécificités géographiques, les DOM présentent des spécificités historiques qui justifient également un effort accru en matière d'investissement. Ainsi, par exemple, M. Edward Jossa, directeur général des collectivités locales, a-t-il reconnu lors de son audition par la mission que la **Guyane souffrait d'un retard historique en matière d'investissement public**, ce qui se vérifie tant pour les **infrastructures de transport** que pour les **équipements scolaires**. Le réseau routier guyanais n'a en effet pas été suffisamment développé : on compte moins de 500 km de routes nationales et environ 400 km de routes départementales pour un territoire d'une superficie équivalente à celle du Portugal.

Les retards d'investissement résultent également de la situation sociale des DOM. Ainsi, l'investissement des communes en matière de libération et de viabilisation des ressources foncières pour permettre les opérations de logement social est particulièrement insuffisant et les DOM sont aujourd'hui confrontés à une situation du logement très critique.

La Guadeloupe présente un autre exemple de sous-investissement, lié pour partie à son caractère archipélagique, d'où il résulte des difficultés à maintenir dans les îles du Sud notamment, où la délégation de la mission s'est rendue, un niveau satisfaisant d'investissement public.

Enfin, les DOM, notamment La Réunion et la Guyane, connaissent un rythme de **croissance démographique** significativement plus rapide que celui de la métropole, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Croissance démographique entre 1990 et 2007

	Guyane	La Réunion	France métropolitaine
1990	113 351	597 828	56 577 000
2007	213 500	790 500	61 771 000
Évolution 1990-2007	+ 88,4 %	+ 32,2 %	+ 9,2 %

Source : Institut national de la statistique et des études économiques

Du fait de cette croissance démographique, des **investissements massifs** sont **nécessaires**. La région Guyane, par exemple, construit actuellement 4 nouveaux lycées polyvalents pour répondre à l'afflux de population jeune, ce qui implique des charges budgétaires importantes. Le département de la Guyane, pour sa part, prévoit la construction de 8 nouveaux collèges sur la période 2007-2013. Mme Fabienne Mathurin-Brouard, maire de Saint-Georges de l'Oyapock, a expliqué à la délégation de la mission lors de son déplacement que les « *écoles de la ville étaient vétustes, la plus ancienne datant de 1961 et n'ayant jamais pu être réhabilitée, les moyens financiers manquant tant les besoins sont grands pour la construction de nouvelles infrastructures* ». Il n'est pas acceptable que certaines communes soient confrontées à l'impossibilité d'assurer des conditions de travail correctes à leurs élèves ou, plus grave encore, d'assurer l'accueil des enfants d'âge scolaire. Cette situation confine à la rupture du principe d'égalité.

En raison de ces besoins importants, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales des DOM devraient logiquement être supérieures à celles des collectivités métropolitaines.

Or, comme l'illustre le tableau ci-après, la situation est plus contrastée.

**Dépenses d'investissement des collectivités territoriales
des départements d'outre-mer**

	Dépenses d'investissement par habitant <i>(en euros)</i>		Part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales	
	DOM	France entière	DOM	France entière
Régions	369	134	57,8 %	47,3 %
Départements	351	288	25,3 %	35,9 %
Communes	414	424	28,4 %	32,3 %

Source : direction général des collectivités locales

D'une part, les **dépenses d'investissement par habitant des communes des DOM** sont, en moyenne, **plus faibles que celles de métropole**. La principale cause en est le poids des dépenses de fonctionnement qui induit une moindre capacité d'investissement. L'ensemble des acteurs locaux rencontrés par les délégations de la mission lors des déplacements ont fait état des difficultés rencontrées par les communes pour lever les fonds nécessaires au financement d'investissements structurants. Cela se traduit également par une part des dépenses d'investissement des communes

plus faible de l'ordre de 4 % dans les DOM qu'en métropole, malgré des besoins en investissement supérieurs.

D'autre part, le tableau ci-dessus indique que la **part des dépenses d'investissement dans les budgets des DOM est inférieure de plus de 10 % à ce qu'elle est dans les budgets des départements métropolitains**, bien que la dépense d'investissement par habitant soit supérieure à ce qu'elle est en métropole. Ce phénomène traduit l'importance des dépenses de fonctionnement des départements.

L'effet combiné des charges de personnel et des dépenses sociales déséquilibre les budgets départementaux et explique que, malgré des dépenses d'investissement par habitant plus fortes dans les DOM qu'en métropole, les dépenses de fonctionnement restent prépondérantes.

Les **régions d'outre-mer** se distinguent dans cet ensemble, avec à la fois des **dépenses d'investissement par habitant près de trois fois plus importantes qu'en métropole** et une part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales supérieure de plus de 10 % à ce qu'elle est en métropole. La situation financière des régions d'outre-mer apparaît donc plus favorable que celle des autres niveaux de collectivités territoriales, les conseils régionaux étant en mesure d'investir davantage qu'en métropole.

b) Réexaminer l'adaptation des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales des départements d'outre-mer

(1) Les départements d'outre-mer bénéficient déjà d'importantes dotations de l'État

(a) Des règles de droit commun plutôt favorables aux départements d'outre-mer

De manière générale, les règles qui régissent l'attribution des dotations de l'État aux collectivités territoriales des DOM sont, en vertu du principe d'identité législative, les mêmes que celles s'appliquant en métropole. C'est le cas notamment de la dotation globale d'équipement (DGE) et de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes des DOM.

On peut relever que la réforme de **la DGF** des communes de 2005 a conduit à privilégier des **critères de répartition** de cette dotation qui bénéficient en particulier aux communes des DOM.

En effet, la création d'une **part de la dotation proportionnelle à la superficie** a constitué un gain net pour les communes d'outre-mer en 2005, notamment pour certaines communes du centre de la Guyane. Les communes d'outre-mer ont connu en 2005 une progression de + 14,25 % de leur dotation forfaitaire locale, tandis que l'augmentation de droit commun prévue par la loi de finances pour 2005 était de + 1 %.

Par ailleurs, depuis 2006, la DGF comporte une **dotations réservée aux communes situées en cœur de parc naturel**. Or, 20 % de cette dotation revient à des communes des DOM et notamment aux communes de La Réunion, qui sont presque toutes situées en cœur de parc naturel.

Il convient toutefois de relever que si, en moyenne, la hausse de la DGF des collectivités territoriales des DOM est supérieure à celle des collectivités métropolitaines, cela résulte de la croissance démographique dans les DOM. En effet, une part importante de la DGF est déterminée par le nombre d'habitants des collectivités. Or, la **croissance démographique** étant globalement plus forte dans les DOM qu'en métropole, il est naturel que les dotations de l'État la prennent en compte et augmentent davantage. Il n'est donc pas pertinent de juger que les DOM sont globalement favorisés par les dotations de l'État en se contentant de comparer les taux d'évolution de ses dotations.

(b) Une spécificité guyanaise : le plafonnement de la part de la DGF proportionnelle à la superficie

La réforme de la dotation forfaitaire de la DGF des communes en 2005, par l'introduction d'une part proportionnelle à la surface, a particulièrement bénéficié aux communes des Guyane, en raison de leur taille. **La taille moyenne des communes de Guyane est de 3 932 km² contre 15 km² pour les communes métropolitaines.**

Il a donc été prévu un **plafonnement du montant de cette dotation superficielle au triple du montant de la dotation de base**, elle-même calculée en fonction de la population de chaque commune. Il en résulte que la dotation superficielle des communes de Guyane ne peut augmenter plus rapidement que le rythme d'accroissement démographique de ces communes.

Selon la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), ce plafonnement est justifié par le fait que « *l'étendue de la forêt guyanaise ne répond pas à la même problématique de superficie que pour l'ensemble des communes* ». Ainsi, « *le déplafonnement entraînerait le versement d'une DGF surdimensionnée pour des communes de petite taille* »¹.

Le plafonnement de la dotation superficielle peut paraître paradoxal dans un contexte où les ressources des communes concernées sont d'une faiblesse telle qu'elles ne peuvent répondre aux besoins de leurs populations. Il résulte en effet de ce plafonnement que les communes de Guyane ont vu leur DGF amputée d'un montant global de 16 millions d'euros en 2009. **Le coût d'un déplafonnement** de la dotation superficielle **serait donc de 16 millions d'euros** et bénéficierait en particulier aux communes du Sud de la Guyane. À titre d'exemple, la seule commune de Maripasoula, dont la superficie est égale à 1,836 million d'hectares, verrait sa dotation superficielle passer de 384 534 € à 5 815 297 €, pour une population de 4 500 habitants.

¹ Réponses de la DGCL aux questionnaires adressés par votre rapporteur.

Il apparaît donc que le plafonnement n'est pas sans justification. Si, au regard de la situation globale des communes de Guyane, un assouplissement progressif du plafonnement, subordonné au respect par les communes guyanaises de bonnes règles de gestion, peut être envisagé comme élément de réponse aux besoins de financement de ces communes, la disparité de configuration entre ces communes conduit à préconiser préalablement l'établissement d'un bilan.

Proposition n° 82 : Obligation pour le Gouvernement de fournir, en 2010, un bilan du plafonnement de la dotation superficielle des communes de Guyane.

(c) Le bénéfice de règles plus favorables pour le calcul de certaines dotations

Plusieurs adaptations législatives visent déjà à prendre en compte les spécificités de la situation des collectivités des DOM.

(i) Un régime préférentiel pour les dotations de péréquation des communes

Les communes des DOM bénéficient d'une quote-part des dotations de péréquation existant au niveau national, cette quote-part étant ensuite répartie entre chaque DOM. Or, la quote-part n'est pas calculée en fonction du rapport démographique strict entre les populations des DOM et la population métropolitaine. Elle est égale, depuis la loi de finances pour 2005, à ce rapport démographique majoré de 33 %.

Il en est résulté un renforcement de la solidarité nationale envers les communes des DOM.

Au total, la DGF par habitant des communes des DOM, égale à 253,15 € en 2008, est supérieure de 2,83 % au montant moyen de la DGF par habitant des communes au niveau national et de 5 % par rapport au montant moyen métropolitain. Ces montants ne sont toutefois pas homogènes entre les DOM : la Guyane bénéficie du ratio le plus avantageux, avec 293,86 € de DGF des communes par habitant en 2008 tandis que La Réunion présente le ratio le plus faible, avec 223,74 € par habitant en 2008, soit 9,12 % de moins que la moyenne nationale.

(ii) La garantie de maintien du niveau de certaines dotations aux départements d'outre-mer

Les DOM bénéficient également de modes de calcul favorables des dotations de péréquation de la DGF. Ainsi, les quotes-parts de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et de la dotation de péréquation urbaine (DPU) dont bénéficient les DOM sont égales au double du rapport, majoré de 10 %, entre la population des départements et celle de métropole. Il en résulte que le ratio applicable est égal, en 2009, à 6,99 %.

Par ailleurs, en 2009, la dotation globale de fonctionnement (DGF) de l'ensemble des départements et des collectivités d'outre-mer a été modifiée pour garantir le maintien du niveau de ces quotes-parts individuelles des dotations de péréquation. En effet, la prise en compte des chiffres issus du recensement rénové aurait pu produire pour certaines collectivités des pertes importantes de dotations¹.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments et de la faiblesse du produit de la fiscalité directe locale que les dotations de l'État constituent pour les départements une part des recettes plus importante dans les DOM qu'en métropole : 36,2 % des recettes des DOM contre 30,8 % pour les départements métropolitains. Ainsi, les dotations de l'État s'élèvent en moyenne à 470 € par habitant pour les DOM contre 253 € en métropole. Ces dotations permettent notamment de compenser aux DOM, qui ne bénéficient pas des ressources de l'octroi de mer, la faiblesse du produit de la fiscalité locale.

(iii) La DGF des régions

Enfin, en application de l'article L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales, **les régions** d'outre-mer bénéficient d'une quote-part de la dotation de péréquation, calculée également selon des modalités préférentielles puisque cette quote-part est égale au triple du rapport entre la population des régions d'outre-mer et la population de l'ensemble des régions.

Au total, ce sont 69,28 millions d'euros qui ont été répartis entre les régions d'outre-mer au titre de la DGF en 2009. Toutefois, en moyenne, la DGF des régions par habitant est inférieure dans les DOM à son niveau métropolitain, comme l'indique le tableau ci-dessous, en raison de la faiblesse relative de la dotation forfaitaire, qui n'est que partiellement compensée par le niveau plus élevé des dotations de péréquation.

Dotation globale de fonctionnement des régions en 2009

(en euros)

	DGF des régions	DGF des régions par habitant
Ensemble des DOM	69 279 050	38,78
Métropole	5 346 741 918	87,08

Source : direction générale des collectivités locales

¹ En pratique, ce dispositif n'a toutefois bénéficié en 2009 qu'aux collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon (pour un montant de 14 649 €) et de Mayotte (pour un montant de 166 658 €).

(iv) Des dotations spécifiques

Outre le bénéfice des dotations prévues pour l'ensemble des collectivités territoriales françaises, parfois adaptées à la situation des DOM, les collectivités territoriales des DOM bénéficient parfois de **concours financiers** de l'État **spécifiques**, mis en place hors du cadre classique des contrats de plan État-région.

Ainsi, par exemple, **la Guyane bénéficie d'une aide spécifique en matière de constructions scolaires**, pour faire face à l'importante croissance démographique. Ces aides ont été octroyées dans le cadre d'une convention avec l'État portant sur les années 2007 à 2013, signée le 16 août 2007 entre l'État, la région, le département et l'association des maires de Guyane en présence du secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. Cette convention prévoit une participation de l'État, **hors contrat de plan État-région**, à la construction de lycées, collèges et écoles en vue de soutenir les besoins en infrastructures d'enseignement primaire et secondaire sur le territoire guyanais.

Le montant global de la participation de l'État sur la période s'élève à 102 millions d'euros soit une moyenne de 15 millions d'euros par an.

(d) Le bénéfice des dotations européennes

En outre, **l'importance des financements européens** a été rappelée précédemment et bénéficie également aux collectivités territoriales des DOM, notamment au titre de l'objectif « convergence », dont le montant cumulé des aides, pour l'ensemble des DOM et l'intégralité de la période **2007-2013**, est égal à **3,179 milliards d'euros**.

En raison des modes de financement européens, ces dotations **bénéficient essentiellement aux régions d'outre-mer**, en particulier à la région de La Réunion qui, à elle seule, reçoit 45 % des subventions accordées par l'Union européenne aux régions d'outre-mer.

Ainsi, pour reprendre l'exemple des constructions scolaires en Guyane, aux 102 millions d'euros apportés par l'État pour la période 2007-2013 viennent s'ajouter 33 millions d'euros supplémentaires issus du programme opérationnel des fonds européens. C'est donc une enveloppe totale de 135 millions d'euros que l'État et l'Union européenne consacreront aux constructions scolaires en Guyane sur 7 ans à raison de 45 millions d'euros pour les écoles, 40 millions d'euros pour les collèges et 50 millions d'euros pour les lycées.

(2) Plusieurs pistes d'améliorations doivent toutefois être mises en œuvre

(a) Le devoir de l'État d'assumer pleinement ses responsabilités régaliennes, en contrepartie d'une meilleure gestion des collectivités territoriales

Plusieurs éléments plaident pour une évolution des dotations de l'État aux collectivités territoriales des DOM, malgré les dispositions dérogatoires dont elles bénéficient déjà.

En effet, parmi l'ensemble des raisons qui expliquent l'importance des besoins d'investissements des collectivités des DOM, plusieurs facteurs résultent directement de la **responsabilité de l'État** et parfois, de son incapacité à assurer de manière satisfaisante ses **compétences régaliennes** :

- l'extension des compétences des collectivités des DOM par rapport à celles des collectivités métropolitaines justifie pleinement que les concours financiers de l'État soient adaptés. Dans le cas contraire, la compétence n'est que formelle et ne peut, en pratique, être exercée ;

- en ce qui concerne l'importance des dépenses sociales, l'État doit assumer une part de responsabilité du poids qui pèse sur les départements en raison de l'insuffisance de compensation des dépenses transférées, telles que le RMI ;

- enfin, les investissements résultant de la croissance démographique des DOM ont partiellement pour cause la difficulté rencontrée par l'État pour juguler les flux d'immigration clandestine. La délégation de la mission a ainsi appris par la maire de Saint-Georges-de-l'Oyapock, en Guyane, que 80 % des jeunes qui achevaient leur cursus au collège étaient en situation irrégulière. Une part importante des dépenses scolaires résulte donc de la population en situation irrégulière. Or, malgré les efforts conjoints de l'État et de l'Union européenne, il apparaît clairement que la commune n'est pas en mesure d'offrir à ses jeunes des conditions élémentaires de scolarisation, ce qui n'est pas acceptable.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que des efforts doivent encore être fournis par l'État en direction des collectivités territoriales des DOM pour, d'une part, assumer pleinement les conséquences des politiques qu'il met en place et, d'autre part, compenser les dépenses induites lorsqu'il ne parvient pas à assumer toutes les conséquences de ses compétences régaliennes.

Proposition n° 83 : Étudier la mise en place d'une réforme des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour prendre en compte les cas où l'État n'assume pas toutes les conséquences de ses responsabilités régaliennes.

- (b) Garantir une juste évaluation de la population réelle pour le calcul du montant des dotations

Depuis 2009, la nouvelle méthode de recensement de l'Insee s'applique également dans les DOM. Il en résulte que les dotations de l'État n'évolueront plus à intervalles de plusieurs années mais tous les ans, en fonction de la croissance démographique mesurée annuellement. Il convient de s'en réjouir puisque cela évitera de reproduire la situation préjudiciable où une dotation restait déterminée pendant une longue période en fonction d'un niveau de population devenu obsolète du fait de la croissance rapide de la population intervenue depuis le dernier recensement.

Toutefois, dans de nombreux cas, les dotations de l'État semblent demeurer sous-évaluées, en raison des **difficultés de recensement** de la population, liées essentiellement à l'importance de la population vivant dans des logements illégaux non recensés. Ainsi, M. Rodolphe Alexandre, maire de Cayenne, a indiqué à la délégation de la mission, lors de la visite de la ville qu'il a guidée, qu'en raison de l'importance des logements illégaux à Cayenne, « *la population de la ville était plus proche de 70 000 habitants que des 50 000 recensés officiellement par l'Insee* ». La maire de Saint-Georges-de-l'Oyapock a également contesté le recensement de la population de sa commune opéré par l'Insee. Or, le recensement de la population est la base de la dotation forfaitaire de la DGF.

Il convient donc d'améliorer les modalités de recensement de la population afin de garantir que les dotations de l'État sont ajustées à la situation réelle des collectivités territoriales.

Cette insuffisance des dotations de l'État est également liée à l'importance de la population en situation irrégulière, plus difficilement identifiée par les services de recensement que la population en situation régulière. Ainsi, la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine, présidée par notre collègue Georges Othily, en 2006, avait estimé que « *la charge financière qui incombe aux collectivités territoriales du fait de la présence d'un grand nombre d'immigrés en situation irrégulière est d'autant plus difficile à assumer que la dotation globale de fonctionnement (DGF), versée par l'État, est calculée en fonction du nombre d'habitants recensés par l'Insee, auquel échappe une part importante de la population irrégulière. Lors de son audition, M. Philippe Leyssène, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles au ministère de l'outre-mer, a invité les maires des communes concernées à effectuer des « recensements complémentaires » pour approcher, au plus près, la population réellement présente sur leur territoire* »¹.

¹ Rapport de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine n° 300 (2005-2006), « Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine », François-Noël Buffet.

Proposition n° 84 : Garantir une juste évaluation de la population réelle pour déterminer le montant des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

(c) Favoriser, par des dotations spécifiques, l'initiative des collectivités territoriales

D'après ce que les délégations de la mission ont pu constater lors de leurs déplacements dans les quatre DOM, il semble qu'il faille **davantage inciter les collectivités territoriales à s'engager dans le développement économique** de leur territoire. En effet, même en l'absence d'importants moyens financiers, les collectivités territoriales (régions, départements, communes) sont les mieux à même d'identifier les gisements d'activité et de croissance de leurs territoires. Elles peuvent ainsi initier ou participer à l'élaboration d'un projet économique : installation d'entreprise, création d'une zone d'activité, création d'une pépinière d'entreprises, etc. La délégation de la mission en Martinique a pu prendre la mesure des nombreuses initiatives portées par le conseil général : dispositifs développés en matière de suivi et de contrôle des risques majeurs, pôle d'excellence rurale « Horticulture en aide au territoire », unité de production d'eau potable de la Capot (usine de Vivé), etc.

Ce soutien local est d'ailleurs indispensable à l'efficacité des aides accordées par l'État qui n'est pas le mieux placé pour identifier les initiatives de développement les plus prometteuses. La loi précitée pour le développement économique des outre-mer a commencé à mettre en place cette logique nouvelle en consultant chaque DOM sur les secteurs prioritaires auxquels il souhaitait que le dispositif préférentiel des zones franches globales d'activités s'applique, ce qui doit être salué.

Il apparaît donc souhaitable de mettre en place des dispositifs financiers spécifiques afin d'inciter les collectivités territoriales à porter des projets de développement. L'État pourrait créer des subventions subordonnées à l'investissement des collectivités territoriales dans l'élaboration des projets financés et à la viabilité de ces projets.

Proposition n° 85 : Mettre en place des subventions spécifiques de l'État en faveur des projets de développement viables portés par les collectivités territoriales.

(d) Outre l'adaptation des dotations, adapter les normes

Enfin, les délégations de la mission ont également pu se rendre compte, lors de leurs déplacements, de **l'inadaptation de certaines normes** et réglementation applicables dans les DOM à la situation réelle de ces

départements. Cette inadaptation **pèse également sur les investissements des collectivités territoriales** et il apparaît de la responsabilité de l'État de les modifier afin qu'elles ne grèvent pas les initiatives locales.

Ainsi, M. Alain Tien-Liong, président du conseil général de la Guyane, a fait état lors de sa rencontre avec la délégation de la mission de *« l'absurdité de l'application de certaines normes européennes ou nationales »*, citant pour exemple le cas *« d'une construction d'aéroport actuellement arrêtée, les services de l'État s'opposant, pour des raisons environnementales, à l'utilisation du gravier du fleuve proche de l'aéroport, alors que cette solution paraît plus logique et moins coûteuse que l'importation de gravier »*.

Les normes doivent ainsi être adaptées, d'une part, aux spécificités géographiques et climatiques de l'outre-mer et, d'autre part, au niveau de développement, qui ne permet pas le respect de normes aussi strictes qu'en métropole. Une proposition spécifique sur cette question sera d'ailleurs formulée dans la partie du rapport traitant de la politique du logement dans les DOM, qui souffre particulièrement de l'application des normes environnementales françaises et européennes.

2. Vers une meilleure prise en charge par l'État de ses missions de régulation

a) La crise aiguë du logement

(1) Un constat édifiant et alarmant

La question du logement présente une **gravité** et une **acuité** particulières outre-mer. En effet, la pression démographique, naturelle ou liée à l'immigration, y est plus forte qu'en métropole, les conditions climatiques rendent partout les enjeux liés aux logements plus complexes et la situation sociale des habitants de ces territoires est également plus fragile.

D'ailleurs, les prix des biens, à la vente ou à la location, même s'ils sont très variables selon leur nature, leur emplacement ou leur état, sont souvent supérieurs à ceux d'agglomérations de province.

2007	Loyer moyen (en € par m ²)
Brest	6,8
Nancy	7,4
Besançon	7,7
Strasbourg	7,9
Lille	8,0
Moyenne agglomérations de province	8,4
Bordeaux	8,5
Toulouse	8,5
Lyon	8,6
Rennes	8,7
La Réunion	8,9
Grenoble	9,0
Aix-en-Provence	11,1

Source : Observatoire des loyers privés de La Réunion
et Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), novembre 2008

- (a) La construction de logements en nombre très insuffisant par rapport aux demandes, principalement dans le secteur social

Plus que toutes autres parties du territoire national, les collectivités ultramarines connaissent une crise du logement qui s'illustre tant par un déficit en logement social que par le caractère insalubre d'un nombre significatif de logements privés.

Cette situation concerne l'ensemble des DOM, quoique à des degrés variables.

En **Guadeloupe**, la demande de logements locatifs sociaux est évaluée à 12 250 pour un parc existant de 30 900 et une production annuelle comprise entre 1 200 et 1 500 logements locatifs sociaux (LLS) ou très sociaux (LLTS) ces dernières années. 72,7 % des demandeurs de logement locatif social disposent de moins d'un Smic mensuel et 13 % sont sans ressources. Les besoins dans le domaine du logement social restent considérables et l'obligation de construction de logements, résultant de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (Dalo), rend la résorption de ce déficit encore plus urgente. Le **logement insalubre** concerne près de 60 000 habitants, soit **plus de 13 % de la population**, et 18 000 logements, soit 10 % du parc de logements guadeloupéen.

En **Martinique**, la production de logements est en baisse importante et continue depuis plusieurs années, notamment en raison de l'absence de politique foncière efficace (programmation insuffisante, réserves foncières exsangues, difficultés d'acquisition de terrains, retards importants en matière de viabilisation et d'aménagement du foncier...). Cette situation est aujourd'hui aggravée par la rareté et le coût élevé du foncier viabilisé. Ainsi, moins de 200 logements sociaux ont été construits en 2007, contre 1 500 à 2 000 en moyenne au début de la décennie, alors que chaque année, près de 8 000 demandes de logements sociaux restent insatisfaites. Entre 2004 et 2007, 932 logements insalubres ont fait l'objet d'opérations de résorption de l'habitat insalubre. Cependant, la réalisation de ces opérations reste longue, notamment en raison des difficultés de relogement des familles.

En **Guyane**, le secteur locatif social connaît un déséquilibre structurel. Le parc locatif social comporte 11 000 unités, alors que plus de 13 000 demandes ne peuvent être satisfaites, **80 % de la population répondant aux conditions de ressources du logement locatif social**. Cette situation est d'autant plus difficile que les prix dans le secteur locatif libre sont aussi élevés qu'en Île-de-France et que l'offre en accession sociale et intermédiaire est limitée à quelques dizaines d'unités par an alors qu'une production de 500 logements serait nécessaire.

Par ailleurs, en raison d'une grave pénurie de foncier et de logements disponibles, les logements illicites et insalubres, évalués à 10 000 aujourd'hui, connaissent une progression annuelle de près de 10 % ces dernières années. Plus de 30 000 personnes vivent dans ce type d'habitat. Des études récentes ont estimé à **30 % le taux de constructions illicites** existantes, mais en flux, ce taux représenterait aujourd'hui près de 50 % du nombre des constructions nouvelles. Outre la fragilité de l'appareil de production, la carence de logements et le développement de l'habitat illicite résultent du **déficit très important d'offre de terrains aménagés**. Sur les cinq dernières années, le rythme moyen de construction de logements sociaux et aidés a été de 710 unités par an, tandis que seuls cent hectares de terrains par an ont été aménagés. Néanmoins, inversant cette tendance, l'année 2007 a vu le cap des mille logements financés franchi, ce qui représente une augmentation de 48 % par rapport à l'année précédente. De même, 5 550 logements sont actuellement en travaux pour en résorber l'insalubrité, ce qui est près de deux fois le nombre d'opérations intervenues en 2003.

Lors de son déplacement en Guyane, la mission a pu mesurer **l'ampleur des projets de réhabilitation à réaliser** ; guidée par le maire de la ville, elle a notamment visité plusieurs quartiers de **Cayenne** : le « village chinois », squat situé dans une zone inondable, le secteur Leblond où la commune projette de construire 400 logements, une école et un hôtel de police, à la place d'un bidonville, le site de Mirza, où la mission a constaté *de visu* les phénomènes de raccordement sauvage au réseau électrique, ou encore le quartier situé sur le flanc Ouest du Mont Baduel, principal projet de

réhabilitation d'habitat insalubre de la ville, où 500 familles sont logées illégalement, dont 200 sur des parcelles menacées d'éboulement de terrain.

À **La Réunion**, les besoins en logement social sont aujourd'hui d'autant plus importants que la production des dernières années s'est fortement ralentie en raison de l'augmentation des coûts de production. Ainsi, sur les 9 000 logements construits chaque année, seuls 30 % relèvent du secteur social. Or, **74 % des foyers sont éligibles au logement social**. Selon le secrétariat d'État à l'outre-mer, il convient donc qu'au moins 50 % de la production annuelle de logement à La Réunion - soit entre 4 500 et 5 000 unités - soient consacrés au logement social afin de ne pas aggraver les tensions actuelles. Cette production de logement social devrait se répartir en 2 000 LLTS, 1 000 LLS et de 1 500 à 2 000 logements en accession sociale : logements évolutifs sociaux (LES), prêts à taux zéro (PTZ), prêts sociaux location accession (PSLA). Toutefois, selon les projections du Gouvernement, le nombre des ménages éligibles au logement social devrait être de 340 000 à 440 000 à l'horizon 2030. Dans ces conditions, il serait nécessaire de construire en trente ans environ 250 000 logements neufs, soit 9 000 unités par an jusqu'à 2020, en abaissant ce nombre progressivement jusqu'à 7 000 unités en 2030.

Face à cette situation ancienne et persistante, la politique du logement est devenue une priorité de tous les gouvernements et a été adaptée aux besoins spécifiques des territoires. Le budget de l'État consacré au logement outre-mer a été identifié au sein d'une « ligne budgétaire unique » (LBU) et les moyens mis en œuvre, même s'ils rencontrent des difficultés depuis quelques années, sont plus importants qu'en métropole : chaque année, **242 logements sociaux pour 100 000 habitants sont mis en chantier dans les DOM, contre 92 en métropole¹**.

Malgré cela, les besoins ont été évalués dans une fourchette allant de 50 000 à 90 000 logements et, d'après les chiffres fournis par le secrétariat d'État à l'outre-mer, le nombre de demandeurs de logements sociaux s'établirait à environ 64 000 demandes non satisfaites.

(b) Des contraintes géographiques et sociales spécifiques

Par rapport à la métropole, l'outre-mer supporte des conditions particulières, que ce soit en raison des conditions naturelles ou des facteurs humains. Les quatre départements présentent ainsi des **particularités géographiques** qui sont **autant de facteurs problématiques pour la construction de logements**. La situation de la Guadeloupe et de la Martinique sur une zone de subduction entre deux plaques océaniques et le volcanisme y créent un facteur d'instabilité **sismique** majeur, qui, couplé à des **aléas climatiques** très violents, nécessitent une application stricte des normes de construction. Le climat de la Guyane est également particulièrement source de

¹ *Rapport Sénat n° 88 (2006-2007) de Henri Torre, au nom de la commission des finances : « Le logement en outre-mer, passer du discours à la réalité ».*

dégradation accélérée pour les constructions en raison de la très forte humidité et des pluies très fortes et fréquentes, qui provoquent régulièrement des glissements de terrain. La Réunion, île volcanique, montagneuse et humide, connaît une forte densité de population et est soumise, comme les Antilles, au passage de cyclones.

Par ailleurs, le niveau de vie est plus faible qu'en métropole, même si les comparaisons de prix et de pouvoir d'achat sont délicates en raison des déficiences de l'appareil statistique.

De plus, la croissance démographique des DOM est nettement supérieure à celle de la métropole. D'une part, la population est jeune, d'autre part, comme partout en France, les nouveaux modes de vie, qui s'écartent de la traditionnelle solidarité familiale, poussent de plus en plus de personnes à rechercher leur indépendance, ce qui se traduit par des besoins en logement plus importants, à population égale.

Cette pression démographique se conjugue avec l'importance, notamment en Guyane, de l'immigration irrégulière, qui accentue les phénomènes de concentration urbaine et de bidonvilles. Ces difficultés renforcent **la situation d'insalubrité et de précarité, très supérieure à celle observée en métropole : la proportion de logements classés comme insalubres par l'État est d'environ 8 % en métropole et de 26 % outre-mer.** En métropole, 3,25 % de la population habitent dans un logement considéré comme insalubre, contre 8,36 % outre-mer.

(c) Des coûts de construction plus élevés qu'en métropole

Dans un **contexte de disponibilité foncière contrainte**, à la fois par le caractère insulaire des DOM et par les caractéristiques géologiques, le développement du logement social outre-mer se trouve également freiné par les importants retards en matière d'aménagement urbain, renchérissant le coût des opérations. Les coûts de la charge foncière au m² ont ainsi augmenté en moyenne de plus de 30 % entre 2001 et 2005 dans les DOM. La spéculation foncière en zone urbaine nécessite de rechercher des terrains en extension urbaine mais ceux-ci ne sont pas équipés et sont donc plus coûteux à aménager.

De plus, **le coût des matières premières et, de manière générale, les coûts de construction sont élevés et sans comparaison avec ceux de la métropole.** Une étude réalisée à l'initiative du ministère de l'outre-mer au cours du premier trimestre 2006 montre que les coûts de construction sont élevés en raison du manque de concurrence dans la filière bâtiment, du coût des matériaux et des contraintes liées à la prévention des risques ou aux caractéristiques des sites, avec des niveaux particulièrement élevés en Guyane. Cette étude notait également que l'augmentation rapide des coûts de construction résultait de la réduction de la taille des opérations, de l'augmentation du prix des matières premières et de transport, des

augmentations de charges sociales et de marges des entreprises dans un marché rendu très porteur par la défiscalisation.

Il semble donc que le manque de concurrence dans le secteur du bâtiment, et plus spécifiquement dans les approvisionnements, augmente le prix de certaines matières premières. La structure même des marchés en outre-mer, et notamment la constitution de formes « d'oligopoles », ne jouent pas en faveur d'une baisse des prix. Les charges foncières sont également élevées, particulièrement en Guyane et à La Réunion, où les coûts d'aménagement sont relativement plus importants qu'aux Antilles ; en Guadeloupe et en Martinique, les opérations bénéficient plus fréquemment de réseaux et équipements urbains existants.

(2) Les réponses de la LODEOM

(a) Les critiques de la défiscalisation et la recherche de l'efficacité

La défiscalisation a été une réponse à la crise du logement que connaît spécifiquement l'outre-mer. Elle permet, d'une part, de trouver des investisseurs pour répondre aux besoins locaux ; elle soutient, d'autre part, le secteur économique du BTP, dont l'impact économique est particulièrement important outre-mer.

Cependant, cette politique de défiscalisation fait l'objet de critiques récurrentes et nécessite une évaluation précise.

Son coût est élevé pour les finances publiques : environ 230 millions d'euros en 2008 au titre du seul impôt sur le revenu. Les opérations liées à la défiscalisation concernent surtout le logement haut de gamme et sont donc peu adaptées aux besoins de la population locale. Elles mobilisent les entreprises du secteur et, outre la tendance à augmenter les coûts de construction, créent **un effet d'éviction pour les opérations de logement social** : les organismes de logement social ont ainsi pu rencontrer des difficultés pour trouver des entreprises répondant aux appels d'offres dans des conditions de prix correctes. Les petits logements sont dorénavant en surnombre dans certains territoires, mais ne peuvent trouver de locataires en raison du montant élevé du loyer.

Au total, de nombreux intervenants ont tendance à estimer que **la politique actuelle de défiscalisation pénalise la construction de logements sociaux.**

Nombre de logements autorisés

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Guadeloupe	7 105	4 974	3 864	4 279	2 485	4 467
Guyane	1 290	861	1 213	1 395	1 156	551
Martinique	3 513	3 527	3 189	3 710	1 914	1 497
Réunion	8 319	6 322	10 274	11 035	12 426	9 612
Total	20 227	15 684	18 540	20 419	17 981	16 127
<i>dont logements locatifs sociaux</i>	5 386	3 092	2 742	3 143	2 365	-

Source : ministère du logement et secrétariat d'État à l'outre-mer

Dans les faits, le nombre de logements construits outre-mer connaît une diminution sensible ces dernières années et le nombre de logements sociaux subit de son côté un véritable effondrement. Celui-ci est particulièrement marqué à la Martinique où seulement 258 logements locatifs sociaux ont été livrés en 2007, pour un besoin total estimé à 10 000 logements. À La Réunion, 1 221 logements ont été livrés pour un besoin estimé à 26 000 logements. En Guyane, 595 logements ont été livrés pour un besoin de 11 000 logements et, en Guadeloupe, 1 482 logements ont été livrés pour un besoin de 15 000 logements.

C'est dans ce cadre que **l'effort de l'État a été accru lors de l'adoption de la loi de finances pour 2009** : la LBU reste le socle de financement du logement locatif social¹, puisque ses crédits de paiement passent de 200 millions d'euros en 2008 à 209 millions en 2009, 214 en 2010 et 229 en 2011. Cette augmentation doit permettre de répondre en partie aux besoins du logement outre-mer, mais aussi de rembourser la dette de l'État à l'égard des bailleurs sociaux, estimée à 47 millions d'euros à la fin 2007.

L'augmentation des crédits de la LBU était nécessaire ; elle sera cependant en partie contrebalancée par la restriction du champ d'application de la TVA non perçue récupérable (TVA NPR), adoptée dans l'article 30 de la LODEOM et qui devrait entraîner, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation des coûts de construction. Si la TVA NPR était destinée à bénéficier au consommateur final, pour lequel la récupération par l'entreprise de la TVA non payée devait permettre, à due concurrence, la diminution du prix de vente, son efficacité est assez contestée et son coût élevé. Finalement, la TVA NPR « *fonctionne comme une quasi-subvention* »².

¹ L'article 33 de la loi n° 2009-594 pour le développement économique des outre-mer inclut une référence au fait que « la ligne budgétaire unique reste le socle du financement du logement social dans les DOM ».

² Rapport Sénat n° 232 (2008-2009) de MM. Marc Massion et Eric Doligé, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de développement économique de l'outre-mer, 19 février 2009.

Enfin, elle doit s'accompagner - pour être efficace - d'une révision de ses critères techniques, notamment les paramètres des prix de revient et règles de calcul du loyer plafond.

(b) Les principales mesures de la loi de développement économique des outre-mer

La loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer prévoit plusieurs dispositifs destinés à corriger la pénurie de logements, et notamment de logements sociaux, outre-mer.

Elle prévoit notamment d'étendre la réquisition des logements vacants dans les DOM (article 33), d'assouplir les règles d'indivision en vue de faciliter la remise sur le marché locatif de logements vacants (article 34), de créer un groupement d'intérêt public chargé de travailler sur l'indivision et les titres de propriété (article 35), de prolonger la durée de vie des agences des cinquante pas géométriques créées en Martinique et en Guadeloupe pour contrôler l'urbanisation de la bande côtière (article 45), d'étendre la compétence de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon (article 42), ainsi que de permettre aux sociétés anonymes d'HLM de bénéficier du nouveau dispositif de défiscalisation pour les logements sociaux (article 33).

De plus, face aux déficiences des mécanismes d'évaluation, la loi prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, chaque année, un rapport relatif à la situation du marché du logement dans les départements et collectivités d'outre-mer comprenant des informations relatives aux niveaux des loyers constatés (article 37).

Surtout, **elle réorganise la politique de défiscalisation des investissements réalisés dans le logement outre-mer** (article 38). Elle tire ainsi la conséquence des excès que les dispositifs précédents ont pu entraîner au fil des années : elle supprime à court terme la défiscalisation pour les investisseurs qui ne font pas du logement construit en secteur libre leur résidence principale ; elle la conserve pour les primo-accédants qui en font leur résidence principale ; elle éteint progressivement le dispositif pour le logement intermédiaire et, enfin, elle crée un mécanisme spécifique de défiscalisation pour le logement social qui pourra s'ajouter aux crédits de la LBU et qui bénéficiera également à la location-accession.

Ainsi, la défiscalisation applicable au secteur libre en cas d'acquisition ou de construction de la résidence principale de l'investisseur sera désormais limitée aux primo-accédants à la propriété tandis que la base éligible sera limitée en fonction de la surface et fixée selon la composition de la famille. En revanche, la défiscalisation en faveur des acquisitions ou constructions de logements destinés à la location dans le secteur libre sera supprimée. Une période de transition est cependant ménagée.

La défiscalisation en faveur des acquisitions ou constructions de logements destinés à la location sous conditions de loyer et de ressources des locataires, c'est-à-dire le secteur intermédiaire, sera maintenue mais de manière dégressive pour disparaître complètement au 31 décembre 2012.

Le Sénat a également introduit une nouvelle disposition, en étendant à l'outre-mer le dispositif national de relance du secteur du bâtiment et des travaux publics adopté en loi de finances pour 2009, dit « Scellier – Carrez »¹ : il s'agit de favoriser l'acquisition de logements neufs destinés à être loués pour neuf ans minimum à des loyers légèrement supérieurs à ceux du secteur social.

De plus, alors que le projet de loi initial prévoyait de supprimer l'éligibilité à la défiscalisation des travaux de réhabilitation, les discussions au Parlement ont permis d'élargir ce dispositif afin de tenir réellement compte des spécificités des constructions outre-mer, notamment des facteurs climatiques ou géologiques d'usure des bâtiments : elle concerne dorénavant les travaux de confortation de logements contre le risque sismique et les immeubles de plus de vingt ans, contre quarante auparavant.

Surtout, la loi organise un **nouveau dispositif** de défiscalisation de l'impôt sur le revenu pour permettre la construction ou l'acquisition de logements neufs à usage **locatif dans le secteur social**.

Les logements éligibles devront être loués à un organisme HLM durant cinq ans, puis ils leur seront revendus ; l'avantage fiscal sera d'ailleurs rétrocédé, au moins à 65 %, à l'organisme gestionnaire. L'avantage fiscal s'élèvera à 50 % du prix de revient de la construction, dans la limite d'un plafond de 2 194 € hors taxes par m² de surface habitable. Les locataires, éligibles sous conditions de ressources, devront en faire leur résidence principale.

Enfin, ce nouveau dispositif sera étendu à la défiscalisation de la construction de logements destinés à la location-accession. Dans ce cas, l'avantage fiscal sera rétrocédé à l'accédant à la propriété à hauteur de 75 %.

En conclusion, la LODEOM entend enclencher une logique vertueuse des dispositifs de défiscalisation ; de nombreux intervenants de ce secteur économique, tant du côté des entreprises du bâtiment et des travaux publics que de celui des maîtres d'ouvrage sociaux, ont cependant mis en avant le risque d'une période de transition où les dispositifs précédents s'éteindraient et les nouveaux n'auraient pas encore pris leur essor. C'est pourquoi il sera nécessaire pour l'ensemble des acteurs publics, Gouvernement comme Parlement, d'être particulièrement réactifs pour adapter, même temporairement, les mesures adoptées.

¹ Article 199 septies du code général des impôts.

<p>Proposition n° 86 : Evaluer rapidement et régulièrement l'efficacité des nouveaux dispositifs de la LODEOM pour pouvoir les adapter en cas de difficultés de mise en œuvre.</p>

(3) Les points qui restent à approfondir

(a) Une évaluation à conforter voire à organiser

Les données relatives au secteur du logement dans les DOM sont disparates et souvent peu individualisées dans les chiffres nationaux. Il existe un conseil départemental de l'habitat à La Réunion, qui fournit des études et qui organise une certaine programmation entre les acteurs locaux. De même, en Guadeloupe, le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées a prévu la constitution d'un observatoire local de l'habitat avec pour objectif de fournir une meilleure évaluation des besoins et des offres en logement. Cependant, le site internet de l'observatoire n'a pas été actualisé depuis environ deux ans, à l'exception d'informations concernant le droit au logement opposable (Dalo) ou la résorption de l'habitat insalubre. Par exemple, la page du conseil départemental de l'habitat présente une synthèse de l'exercice 2006. En Martinique, le site internet de la direction départementale de l'équipement ne comporte que des pages relatives au plan de prévention des risques naturels et le site de la DDE de Guyane est en construction et ne contient pas à ce stade d'informations sur le logement.

S'il existe bien des informations statistiques sur le logement dans les DOM, les sources sont souvent les opérateurs eux-mêmes et une mise en perspective globale est nécessaire face aux enjeux.

(b) L'implication des acteurs nationaux

Les acteurs nationaux du monde du logement ne mettent pas l'outremer au premier plan de leurs priorités et négligent même trop régulièrement les questions spécifiques des DOM.

L'Agence nationale de l'habitant (ANAH), établissement public créé en 1971, est un des outils majeurs de l'action publique pour mettre en œuvre la politique de développement, de réhabilitation et d'amélioration du parc de logements privés existants. Elle a attribué 540,3 millions d'euros de subventions aux propriétaires en 2008, dont 11,4 pour les quatre DOM, soit seulement 2,1 % du montant total. La faiblesse des aides de l'agence est particulièrement marquée à La Réunion, où le montant des subventions s'est élevé à 1,2 millions d'euros en 2008, soit 0,2 % du total national.

D'ailleurs, on peut s'étonner que l'organisation administrative de l'agence prévoie une supervision des actions dans les DOM par la délégation régionale ... Auvergne-Limousin. Dans ces conditions, la question posée par

Mme Anne-Marie Payet, Sénateur, dans son rapport¹ sur le projet de loi de développement économique de l'outre-mer reste d'actualité : quel sera le financement de l'extension de la compétence de l'ANAH à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon² ?

Aides accordées par l'ANAH en 2008

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Total DOM	France entière
Montant total en millions d'euros	1,5	2,4	6,3	1,2	11,4	540,3
En % du total français	0,3 %	0,4 %	1,2 %	0,2 %	2,1 %	-

Source : rapport d'activité 2008 de l'ANAH, juin 2009

(c) Le problème du foncier et de l'aménagement urbain

Les quatre DOM connaissent des situations différentes selon leur géographie ou leur environnement. Ils connaissent tous **une urbanisation rapide et mal maîtrisée**.

À La Réunion, plusieurs maires et les industriels de la canne à sucre ont signalé à la mission le problème du **mitage urbain**, qui réduit le nombre de terres agricoles exploitables et nécessite des aménagements dispersés en termes de voirie et de réseaux (eau, assainissement, collecte des ordures ménagères...). L'île connaît également des difficultés particulières dans le secteur géographique du volcan du Piton de la fournaise (constructions illicites dans des zones à risque, voire sur des coulées de lave assez récentes) et dans les très nombreuses ravines qui traversent les communes (présence de constructions malgré la dangerosité élevée en cas - fréquent - de fortes pluies).

En Guyane, la pression sur le foncier résulte de la croissance démographique et de l'immigration irrégulière. La mission n'a ainsi pu que confirmer l'état des lieux dressé par M. Henri Torre, Sénateur.

¹ Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer par Mme Anne-Marie Payet, Sénateur, n° 244 (2008-2009).

² Article 42 de la loi n° 2009-594 pour le développement économique des outre-mer.

Rapport d'information n°88 (2006-2007) sur le logement outre-mer
fait au nom de la commission des finances du Sénat
(23 novembre 2006)

L'habitat insalubre, longtemps contenu en périphérie des villes de Cayenne, Kourou et Saint-Laurent du Maroni, a gagné la quasi-totalité des communes de Guyane. En 1998, le nombre de logements insalubres était estimé à plus de 6 000 (y compris les logements dans lesquels se trouvent des clandestins), soit environ 13 % des résidences principales dans lesquelles vivaient plus de 23 000 personnes, soit près de 15 % de la population totale du département. Aujourd'hui, cette situation est loin de s'améliorer et reste préoccupante. Lors de son déplacement dans le département, la mission a pu se rendre compte de la gravité de la situation.

Cette insalubrité de l'habitat peut se présenter sous plusieurs formes :

- en centre urbain : des poches d'insalubrité occupent souvent les fonds de cours ou des immeubles dégradés et sont, en général, le fait de « marchands de sommeil » qui louent des logements indignes à une population étrangère, le plus souvent en situation irrégulière. Une étude réalisée en 2001 estime à plus de 760 le nombre de logements insalubres dans le centre ville de Cayenne. L'insalubrité revêt plusieurs formes : surpopulation et promiscuité, présence d'animaux nuisibles (rats, cafards...), humidité, nuisances de l'environnement, taudis, squats etc. ;

- en périphérie des centres urbains : ce sont des quartiers, anciens pour la plupart, enclavés et sous-équipés. La voirie est constituée de chemins en latérite très étroits qui ne permettent pas l'accès des véhicules de secours. Il n'y a pas de réseau d'assainissement, l'électricité est souvent « piratée » et l'eau potable, quand elle existe, est redistribuée par les voisins. Parfois, l'alimentation en eau du quartier est assurée par une simple « borne fontaine » ou par des puits creusés par les habitants sans aucun contrôle sanitaire. L'habitat très hétérogène peut parfois constituer de véritables bidonvilles. En général ce sont des maisons individuelles très dégradées ou des constructions de fortune, faites de matériaux de récupération, sans aucune norme d'hygiène et de sécurité ;

- en zone périurbaine : des parcelles non viabilisées, appartenant à des particuliers, aux collectivités territoriales ou à l'État, sont occupées le plus souvent de manière illégale, parfois par le biais d'associations qui s'approprient les terrains et les redistribuent aux particuliers contre rémunération. Dans ce cas, le logement est à l'origine un abri de fortune qui se consolide au fil du temps. Le niveau d'insalubrité de ces sites varie en fonction de la population et de leur ancienneté. Même si, parfois, l'habitat est correct, ces sites sont souvent situés dans des zones inconstructibles des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou des plans de prévention des risques (PPR). Ils souffrent de l'absence de voiries et réseaux divers. Cependant, les collectivités territoriales qui souhaitent régulariser ces sites ont beaucoup de difficulté en raison de l'inconstructibilité de ces zones ;

- dans les bourgs et villages isolés, en général le long des fleuves, l'habitat traditionnel des « noirs marrons » ou des amérindiens est essentiellement constitué de carbets ou de petites cases d'une pièce, en bois et couverts de tôles ondulées ou de paille, sans aucun réseau d'eau ou d'électricité. Ces bourgs se densifient et sont de mieux en mieux alimentés en eau et électricité. L'habitat souvent dégradé, l'absence de réseaux d'évacuation des eaux usées et de ramassage des ordures ménagères, font de ces bourgs des sites insalubres.

Les situations de la Guadeloupe et de la Martinique sont certainement moins dramatiques que celle de la Guyane, mais elles connaissent également des zones insalubres et des zones d'habitat extrêmement dégradé, notamment en périphérie des agglomérations. Sur les 25 opérations de résorption de l'habitat insalubre en phase de travaux recensées en Guadeloupe en octobre 2008, 14 ne bénéficient d'aucune dynamique d'avancement, notamment en raison de questions liées au foncier. Plus globalement dans les Antilles et en Guyane, de nombreux logements ont été construits dans des zones inondables où les risques sont élevés.

Face à ces évolutions urbaines mal maîtrisées, il est nécessaire de renforcer le rôle et les moyens d'action des collectivités territoriales.

En ce qui concerne plus spécifiquement **la question du foncier**, il faut à la fois en encadrer l'évolution et le libérer pour des projets précis. Pour cela, la mission propose de mettre en place, à l'image du droit au logement opposable, un **droit au foncier opposable (Dafo)** au bénéfice des collectivités territoriales sur les terrains de l'État encore non utilisés.

Dans le cadre de cette procédure, les collectivités, principalement les communes, mais aussi les départements et les régions en cas de carence de celles-ci souvent en grave difficulté financière, devraient recenser précisément l'ensemble des terrains disponibles de l'État et utilisables pour des opérations immobilières. Elles pourraient alors proposer à l'État des projets de construction de logements, en s'appuyant notamment sur l'expertise et les moyens des bailleurs sociaux. Une **procédure contradictoire entre l'État et la collectivité** s'engagerait, **durant une durée fixée** par le législateur, pour approuver le projet de la collectivité et lui permettre ainsi d'utiliser le terrain en question ou pour élaborer un projet concurrent, répondant également à l'objectif de construction de logements. Le législateur devrait définir les conditions d'exercice de ce droit au foncier opposable, qui permettrait surtout **d'engager un dialogue entre l'État et les acteurs locaux pour mobiliser du foncier**.

Cette procédure de « confrontation de projets » pourrait être étendue à d'autres types de politiques, comme le développement des terrains agricoles ou la construction d'équipements publics de proximité.

<p><u>Proposition n° 87</u> : Mettre en place des outils efficaces pour libérer du foncier, notamment celui appartenant à l'État.</p>
--

Par ailleurs, **les difficultés financières des communes obèrent très souvent leurs capacités d'investissement**. Or, elles sont compétentes en matière d'aménagement urbain : voirie (routes d'accès, routes intérieures à la zone, éventuellement trottoirs et bordures) et réseaux (assainissement, adduction d'eau potable, éventuellement éclairage public). Leurs difficultés les

empêchant de réaliser certains travaux, elles bloquent involontairement la finalisation de certaines opérations immobilières.

Il apparaît donc nécessaire de **prendre des mesures pour améliorer les modalités de fonctionnement et de financement des Fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU)**. Créés en 2000 afin de réunir des ressources de l'État, de l'Union européenne (Feder), des conseils régionaux et des conseils généraux, ils sont destinés à l'aménagement de terrains au profit du développement du logement outre-mer. Ils financent, d'une part, des équipements de viabilisation lourds, tels que des stations d'épuration, qui ne peuvent être imputés à une opération particulière de logements, d'autre part, le développement d'un foncier équipé et adapté aux besoins en logement social, là où les communes ne disposent pas des moyens nécessaires pour entreprendre des programmes de logements sociaux sur des terrains viabilisés.

Il pourrait parallèlement être envisagé que les dépenses de viabilisation soient réalisées par l'État, d'autres collectivités ou les promoteurs (privés ou opérateurs sociaux) eux-mêmes.

Proposition n° 88 : Permettre aux bailleurs sociaux, à d'autres collectivités territoriales ou à l'État de se substituer aux communes pour le financement de la viabilisation des terrains.

Enfin, l'urbanisme connaît une autre particularité dans les DOM : **la zone des cinquante pas géométriques**. Créée sous l'ancien régime pour protéger les rivages des Antilles et relevant du domaine public de l'État, cette zone comprend les terrains situés entre le rivage et une ligne fictive tracée à 81,2 mètres. Cependant, au fil des réformes et en raison de la progressive appropriation privée d'un certain nombre de parcelles, la situation juridique de la zone a évolué et elle se divise aujourd'hui en trois catégories de territoires¹ :

- la forêt domaniale du littoral qui dépend du domaine privé de l'État et dont la gestion est confiée à l'Office national des forêts ;

- un patrimoine important de propriétés publiques et privées ne relevant plus de l'État. À La Réunion par exemple, la situation des occupants sans titre a été réglée par la délivrance de titres de propriétés dans le cadre d'une procédure définie par un décret du 13 janvier 1922 ;

- des parcelles urbaines ou naturelles en Guadeloupe et en Martinique, dont certaines sont occupées depuis fort longtemps par des occupants sans titre.

¹ Avis n° 243 (2008-2009) présenté au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer par M. Daniel Marsin, Sénateur, 4 mars 2009.

Cette troisième catégorie pose des difficultés importantes en raison de la **complexité des régimes juridiques**. Ainsi, le décret n° 55-885 du 30 juin 1955 a déclassé la zone pour l'intégrer dans le domaine privé de l'État afin de permettre de vendre certaines parcelles à leurs occupants et de faire jouer les dispositions relatives à la prescription acquisitive. Mais le délai de prescription ne fut jamais ouvert, faute de publication d'un arrêté portant clôture des opérations de délimitation des terrains.

La loi « littoral »¹ puis la loi de 1996 relative à la zone des cinquante pas géométriques² ont apporté des réponses partielles à ces différents enjeux, parfois contradictoires : les intérêts de l'État propriétaire, la protection du littoral, le développement économique et les intérêts des occupants sans titre. Pour mettre un terme aux problèmes liés à l'occupation sans titre en Martinique et en Guadeloupe, la loi de 1996 a par exemple fixé l'objectif d'un transfert progressif et contrôlé des terrains appartenant au domaine public maritime au bénéfice des communes, des occupants privés, ou au bénéfice d'organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social. Cette loi a ainsi mis en place de nouveaux mécanismes de cession des terrains dans cet espace, que ce soit à des organismes publics ou à des occupants privés, notamment par l'intermédiaire d'une « commission départementale de vérification des titres ».

De son côté, la LODEOM a adopté un aménagement technique à la gestion de la zone des cinquante pas géométriques pour faciliter les cessions de petites parcelles à des particuliers ; elle prévoit également la possibilité de prolonger de quinze ans au maximum la durée d'existence des agences qui gèrent ces zones en Guadeloupe et en Martinique, créées initialement pour quinze ans par la loi de 1996.

Il serait toutefois nécessaire de **repenser totalement les modalités d'action** sur ces territoires particulièrement importants pour le développement et en même temps sensibles d'un point de vue environnemental.

Dans cette attente, la régularisation des occupants sans titre et de bonne foi permettrait, dans le cadre d'une procédure fixée par le législateur respectant les droits et obligations de chacun et ne créant pas d'effet d'aubaine, de favoriser la rotation du parc immobilier. En effet, les occupants sans titre ne peuvent - par définition - ni diviser, céder ou transmettre à leurs ayant droits les terrains, ni les mettre en gage.

Proposition n° 89 : Engager une procédure de régularisation des occupants sans titre et de bonne foi dans la zone des cinquante pas géométriques.

¹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

² Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les DOM.

(d) Le problème des moyens d'action des collectivités territoriales

La construction d'un programme de logements locatifs sociaux dépend principalement de trois acteurs : les communes, l'État et les bailleurs sociaux. La Caisse des dépôts et consignations en est par ailleurs le principal financeur.

Le rôle des collectivités territoriales est essentiel et il est parfois bloquant pour certaines opérations. Par exemple, l'article R. 372-14 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les opérations peuvent bénéficier d'une subvention de l'État pour surcharge foncière, lorsque la charge foncière prévisionnelle et les honoraires y afférents supportés par l'opération concernée en construction neuve excèdent la charge foncière de référence fixée par arrêté, mais elle n'est attribuée que lorsqu'une ou plusieurs collectivités apportent une participation financière à une certaine hauteur. Or, comme on l'a vu précédemment, les collectivités territoriales sont parfois dans une situation financière telle qu'elles ne peuvent pas apporter cette contribution, ce qui empêche le versement de la subvention de l'État et, par voie de conséquence, la réalisation du programme en question.

Proposition n°90 : Assouplir les obligations de participation ou de garantie des collectivités dans les opérations de construction de logement social.

(e) De trop nombreuses décisions prises nationalement ne sont pas adaptées au contexte local mais sont coûteuses pour les opérateurs

De la même manière que les collectivités territoriales dénoncent régulièrement l'impact des normes et règles décidées par l'État et qui pèsent parfois lourdement sur les finances locales, au point que le législateur, à l'initiative du Sénat, a créé une commission consultative d'évaluation des normes¹, les bailleurs sociaux et l'ensemble des opérateurs du secteur doivent appliquer des décisions prises au niveau central, parfois sans aucune concertation ou annonce préparatoire. Ces décisions peuvent avoir **un coût direct**, mais aussi **un coût indirect**, ne serait-ce qu'en termes de ressources humaines pour leur suivi, et elles limitent la prévisibilité à moyen et long terme des comptes des opérations immobilières.

Par exemple, au moment de la crise en Guadeloupe, le Gouvernement a annoncé le gel des loyers dans le secteur social, pour ne pas fragiliser davantage les locataires. Il a étendu cette mesure aux quatre DOM. Mais elle n'a pas été accompagnée d'une compensation pour les bailleurs, alors même

¹ Article 97 de la loi de finances rectificative pour 2007, résultant d'un amendement de M. Alain Lambert, Sénateur.

qu'ils sont soumis depuis quelques années à une cotisation additionnelle au profit de la caisse de garantie du logement locatif social. L'association régionale des maîtres d'ouvrages sociaux de la Guadeloupe estime le coût du gel des loyers pour ce seul département à 3,7 millions d'euros.

(i) Les nouveaux paramètres de la ligne budgétaire unique (LBU) se révèlent mal adaptés

Le budget de l'État consacré au logement outre-mer est identifié depuis 1987 dans une « ligne budgétaire unique » (LBU). Sa gestion a été transférée depuis 1997-1998 au secrétariat d'État à l'outre-mer, dans le but, à l'époque, d'assurer une visibilité accrue et une meilleure adaptation territoriale de la politique du logement. La gestion directe de la LBU par une administration telle que celle de la délégation générale à l'outre-mer pose cependant des difficultés, notamment en termes d'évaluation des politiques du logement outre-mer, qui amènent à s'interroger sur ce schéma d'organisation.

En ce qui concerne la LBU elle-même, son utilisation répond à des critères et à des paramètres qui ont été modifiés par voie réglementaire au début de l'année 2009 ; ils ne semblent plus permettre d'équilibrer les opérations locatives sociales au-delà d'un prix de revient de 1 700 € par m² en Guadeloupe.

(ii) Les normes et règles techniques pèsent lourdement sur les finances des bailleurs et des promoteurs

Alors que le contexte des DOM est déjà particulièrement difficile pour les opérateurs du logement social, ceux-ci subissent de manière encore plus sensible qu'en métropole les multiples normes et règles techniques adoptées par l'État, que ce soit en matière d'urbanisme, de permis de construire ou d'environnement.

L'association régionale des maîtres d'ouvrages sociaux de la Guadeloupe a par exemple évoqué devant les membres de la mission durant leur déplacement sur place de récents décrets et arrêtés sur les dispositions particulières relatives aux caractéristiques thermiques, énergétiques, acoustiques et d'aération des bâtiments d'habitation des DOM.

L'article R. 162-4 du code de la construction et de l'habitation précise ainsi que « *les bâtiments d'habitation nouveaux et les parties nouvelles de bâtiments d'habitation existants sont construits et aménagés de telle sorte que soit privilégiée l'aération naturelle* ». Partant de l'objectif –Louable– de limiter le recours à la climatisation, ces textes imposent des contraintes coûteuses aux promoteurs : ainsi, lorsqu'un système de production d'eau chaude sanitaire est installé dans un logement neuf, cette eau chaude est produite par énergie solaire pour une part au moins égale à 50 % des besoins.

L'article 3 de l'arrêté du 17 avril 2009 relatif à l'aération des bâtiments d'habitation neufs prévoit de son côté que « *dans tous les logements, les cuisines doivent posséder une baie d'au moins 1 m² ouvrant sur l'extérieur et dont au moins 0,2 m² est situé à une hauteur au moins égale à*

1,9 mètre au-dessus du sol fini ». Le même texte croit utile de préciser la définition d'une baie : « *une ouverture ménagée dans une paroi extérieure ou intérieure au logement servant à l'éclairage, le passage ou l'aération* ».

Les trois arrêtés du 17 avril 2009 relatifs aux caractéristiques acoustiques et à l'aération des bâtiments d'habitation neufs dans les DOM et définissant leurs caractéristiques thermiques minimales constituent au final une longue suite d'explications obscures et complexes.

Arrêté du 17 avril 2009 définissant les caractéristiques thermiques minimales des bâtiments d'habitation neufs dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion

(*JORF n° 0092 du 19 avril 2009 page 6727*)

[...]

Chapitre III : Ventilation naturelle de confort thermique

Article 9

Afin d'assurer une vitesse d'air minimale pour le confort thermique des occupants, les pièces principales de tout logement doivent pouvoir être balayées par au moins un flux d'air extérieur continu, qui entre, transite et sort du logement par des baies ouvertes en adoptant les conventions suivantes :

1° À l'échelle du logement, le flux d'air est obtenu par des ouvertures particulières percées dans au moins deux façades ayant des orientations différentes. Le taux d'ouverture des façades considérées pour ce flux d'air doit être supérieur ou égal à la valeur minimale admissible donnée dans le tableau ci-après selon le département, l'altitude et la zone : [...]

Les surfaces d'ouverture des baies à prendre en compte pour la détermination du taux d'ouverture de façade doivent être calculées alors même que les dispositifs mobiles de protection solaire sont déployés en application du chapitre I^{er} du présent arrêté.

2° À l'échelle de chaque local traversé, le flux d'air est obtenu par des ouvertures particulières à chaque flux, percées dans deux parois, opposées ou latérales. Dans ce dernier cas, **les percements par lesquels transite le flux doivent être éloignés du sommet de l'angle formé par les directions des parois d'une distance au moins égale à la moitié de la distance maximale, comptée horizontalement, entre tout point de la paroi percée et le sommet de l'angle précité.**

3° Les surfaces d'ouverture des parois internes du logement traversées par un ou des flux d'air doivent être supérieures à la plus petite des surfaces d'ouverture de façade par laquelle transite le ou chacun de ces flux.

4° Aucun flux d'air ne traverse un local abritant un cabinet d'aisance.

Au-delà du divertissement que peut procurer la lecture de ce type d'arrêté, il est nécessaire de mesurer le coût de ces normes sur des opérations de construction et notamment pour le logement social : coûts de construction augmentés (installation de chauffe-eau solaire par exemple), coûts de gestion

pour connaître et intégrer dans les programmes ces règles. Le seul surcoût direct des textes réglementaires cités ci-dessus du 17 avril 2009 est estimé par l'Union sociale pour l'habitat à 6 % en moyenne. Celui lié à l'application d'une nouvelle norme pour l'accessibilité des handicapés est quant à lui estimé à 5 %.

Proposition n°91 : Limiter l'impact des règles et normes techniques et les adapter aux situations locales pour accélérer la construction de logements.

b) Un effort important est à fournir en matière de santé publique et de prise en charge des personnes âgées

(1) La situation sanitaire des départements d'outre-mer présente de fortes spécificités

En matière de santé publique, l'outre-mer connaît une situation spécifique par rapport à celle de la métropole, tant au plan sanitaire qu'en termes de contraintes géographiques.

Sans revenir sur les particularités précédemment énoncées, certaines données ont une incidence forte sur l'état sanitaire de la population : la pression urbaine et l'habitat précaire ou insalubre, les retards de certaines infrastructures publiques d'assainissement, le climat tropical humide... Par exemple, les infections et épidémies de type gastro-entérites sont plus nombreuses outre-mer.

Parmi ces éléments, il est également nécessaire de prendre en compte la **géographie**, l'**isolement** et l'**enclavement** des territoires, qui créent des contraintes particulières en raison de l'**éloignement des patients** des lieux de soins, que les professionnels de santé exercent en établissement ou en libéral. Dans ces conditions, **les statistiques se référant uniquement au critère démographique ne peuvent pas être pertinentes pour définir les équipements nécessaires ou l'implantation des établissements** : il en est ainsi, par exemple, des traitements en cancérologie qui doivent être améliorés en Guyane malgré un faible nombre de patients par établissement de santé concerné. En effet, l'étroitesse des bassins de population est à relier aux difficultés de communication.

Certaines pathologies sont inconnues en métropole, d'autres présentent des prévalences différentes. Parmi les maladies transmissibles, les Antilles et la Guyane connaissent une forte prévalence de l'infection au VIH et de la dengue avec des flambées épidémiologiques. Ces maladies touchent de manière moins importante La Réunion, qui est cependant concernée par d'autres épidémies : durant celle de chikungunya, en 2005-2006, environ 300 000 personnes ont été touchées par la maladie. Par ailleurs, le paludisme reste présent à l'état endémique en Guyane.

Parmi les maladies non transmissibles, le diabète, l'hypertension artérielle et leurs complications sont fréquents aux Antilles et à La Réunion.

Les accidents, spécialement ceux liés à la circulation routière, contribuent très fortement à accentuer la mortalité prématurée. De nombreux phénomènes addictologiques (drogue, alcool, tabac...) sont plus importants dans les DOM et doivent être considérés comme des priorités de santé publique.

<i>en 2005</i>	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	France métropolitaine
Taux de natalité (%)	16,5	27,1	13,3	18,9	12,7
Indicateur conjoncturel de fécondité	2,26	3,46	1,88	2,45	1,90
Taux de mortalité (%)	6,1	3,7	6,7	5,1	8,4
Taux de mortalité infantile (%)	6,9	10,4	5,1	6,6	3,9
Espérance de vie à la naissance des hommes	75,2	72,2	76,1	72,1	76,8
Espérance de vie à la naissance des femmes	81,7	79,1	82,9	80,0	83,9

Source : « L'activité des établissements de santé dans les DOM en 2005 », *Etudes et résultats* n° 614, décembre 2007, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, ministère de la santé.

Définitions. Taux de fécondité : nombre de naissances pour 1 000 habitants une année donnée. Taux de mortalité : nombre de décès pour 1 000 habitants une année donnée. Taux de mortalité infantile : décès d'enfants de moins d'un an pour 1 000 enfants nés vivants.

Les quelques indicateurs synthétiques présentés dans ce tableau montrent d'une part les différences avec la métropole, d'autre part, les différences entre les DOM eux-mêmes.

En termes de natalité et de fécondité, les DOM connaissent encore des taux élevés, sauf à la Martinique ; ils sont même très élevés pour la Guyane. L'espérance de vie est plus faible qu'en métropole, notamment pour la Guyane et La Réunion, principalement en raison d'un taux de mortalité infantile très élevé en Guyane et de maladies ou d'accidents liés à l'abus d'alcool et à des troubles de l'appareil circulatoire à La Réunion. Dans cette île, le taux de mortalité¹ pour abus d'alcool s'élève à 28,3 pour les hommes

¹ Taux comparatifs standardisés pour 100 000 habitants en 2005 (source : Insee).

contre 7,3 en métropole et 3,9 pour les femmes contre 1,7 ; les décès pour abus d'alcool y représentent 2,4 % du nombre total de décès, contre 0,6 % en métropole.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	France
Taux annuel d'incidence des nouveaux cas de VIH par million d'habitants (2003-2005)	549	175	838	-	67 (France entière)
Taux standardisé de mortalité due au diabète et à ses complications, pour 100 000 habitants (2001-2003)	62,8	65,7	63,3	108,3	32 (métropole)

Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, ministère de la santé, et Eurostat pour le diabète (le taux standardisé est obtenu par référence à l'âge de la population européenne des deux sexes).

(2) L'urgence de la mise en œuvre du plan « santé outre-mer »

En mai 2008, le ministre de la santé a lancé un plan « santé outre-mer ». Dans le prolongement du rapport de la commission de concertation sur les missions de l'hôpital, présidée par M. Gérard Larcher, ce plan tend à **mieux prendre en compte les spécificités de l'outre-mer en matière de santé**. Il s'agissait de « décliner » outre-mer certains des mécanismes du projet de loi « Hôpital, patients, santé, territoires ».

Pourtant, **la loi ne contient en définitive que très peu de dispositions particulièrement adaptées à l'outre-mer**, hormis la possibilité de créer des agences régionales de santé (ARS) entre des collectivités à statut différent : une ARS devrait ainsi être commune à La Réunion et à Mayotte et une à la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

La création des ARS devrait permettre de mettre fin au morcellement des compétences entre la prévention, le soin, la médecine ambulatoire, l'hôpital et le secteur libéral et assurer un meilleur pilotage de la politique de santé publique. Cela répond particulièrement aux spécificités sanitaires des territoires ultramarins. Il est en effet important de mieux mettre en réseau et de mieux mutualiser les données entre les différents intervenants du système de santé outre-mer : DRASS, conseils généraux et régionaux, agence régionale de l'hospitalisation (ARH), établissements de santé, professionnels...

Cependant, au-delà de ce projet de loi, le plan « santé outre-mer » doit être global et intégrer plusieurs dispositifs complémentaires.

Proposition n°92 : Mise en œuvre urgente du « Plan Santé outre-mer ».

(a) Combler les retards

- **Un plan de rattrapage global en équipements de santé**

Le taux en équipements de santé est globalement inférieur dans les DOM par rapport à la métropole ; la Martinique fait exception à ce constat, elle a d'ailleurs une vocation interrégionale, certains patients gravement atteints pouvant y être accueillis en provenance de Guadeloupe, de Guyane, de Saint-Martin ou de Saint-Barthélemy.

Le nombre de lits en médecine et chirurgie, rapporté au nombre d'habitants, est nettement inférieur à La Réunion et en Guyane qu'en métropole. On peut cependant noter que le taux d'équipement en lits d'obstétrique est supérieur à celui de la métropole dans les quatre DOM ; ceci s'explique naturellement par les taux de fécondité qui y sont plus élevés, sauf pour la Martinique.

Les écarts d'équipements sont particulièrement criants pour la psychiatrie, pour les soins de suite et de réadaptation et pour les soins de longue durée. Cette activité en soins de longue durée prend en charge des patients non autonomes dont l'état nécessite une surveillance médicale constante ; les établissements sont peu nombreux dans les DOM et ils arrivent quasiment à saturation, comme en métropole d'ailleurs. Le nombre de lits y est proportionnellement très inférieur à celui de la métropole, notamment à La Réunion : 1,0 contre 11,8 pour 10 000 habitants en 2005.

<i>Taux d'équipement de lits en hospitalisation complète pour 10 000 habitants en 2005</i>	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Métropole
Médecine, chirurgie, obstétrique	34,8	39,4	30,7	25,5	36,9
Psychiatrie	6,8	7,3	4,2	4,3	9,4
Soins de suite et de réadaptation	9,9	11,7	3,7	4,3	14,9
Soins de longue durée	7,8	4,3	5,8	1,0	11,8

Source : « L'activité des établissements de santé dans les DOM en 2005 », Etudes et résultats n° 614, décembre 2007, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, ministère de la santé.

Au regard de ce constat, **un plan de rattrapage des équipements sanitaires s'impose en Guyane et à La Réunion**, départements particulièrement sous-dotés en la matière. Il doit prendre en compte la démographie particulière de la Guyane, tant en termes de natalité que d'immigration. La Guadeloupe et la Martinique connaissent des difficultés pour les soins de suite et de réadaptation et pour les soins de longue durée.

Il conviendrait enfin de prévoir, notamment aux Antilles, le respect des toutes dernières **normes parasismiques** à l'occasion de toute construction hospitalière nouvelle ou opération de réhabilitation de structures existantes.

- **Un renforcement des personnels et des appareils de formation médicale et paramédicale**

Les DOM connaissent une sous-médicalisation, par exemple en nombre de médecins généralistes ou spécialistes installés en libéral : 161 pour 100 000 habitants à La Réunion contre 198 en métropole. **La situation est particulièrement grave en Guyane¹ où la densité médicale est très faible : 5 médecins généralistes pour 100 000 habitants contre 100 en métropole !**

Pour compenser ces déficits de professionnels, il est tout d'abord nécessaire de **renforcer les filières locales de formation médicale**, en mettant en place des cycles complets dans les DOM et en accroissant le *numerus clausus* pour atteindre au minimum la moyenne nationale. Une telle démarche devrait notamment permettre de faire face à la pénurie actuelle de praticiens et de prévenir les effets du vieillissement du personnel médical, constaté partout en France. Elle est d'autant plus indispensable que, selon les dernières statistiques, plus de 60 % des médecins ou paramédicaux s'installent dans la région où ils ont fait leurs études.

En second lieu, les facultés de médecine et les centres hospitaliers universitaires doivent être confortés : la faiblesse des effectifs de personnels hospitalo-universitaires, 23 personnes à la faculté Antilles-Guyane, constitue un handicap pour attirer des médecins spécialistes et restreint les possibilités de formation pour les internes. Pour résoudre ces difficultés structurelles, en partie liées à la taille limitée des territoires, il est tout à la fois nécessaire de recruter de nouveaux personnels et de développer les activités à temps partiel pour permettre par exemple à un professeur ou à un maître de conférences de venir enseigner durant quelques mois dans l'année, sans quitter son activité principale dans un autre établissement métropolitain ou local.

¹ « L'offre de santé dans les collectivités ultramarines », avis présenté par Mme Jacqueline André-Cormier, rapporteur de la section des affaires sociales, et adopté en séance plénière par le Conseil économique, social et environnemental le 24 juin 2009.

(b) Adapter la politique de santé aux spécificités locales

- **Des formations médicales et paramédicales, favorisant notamment la polyvalence**

Au-delà du nombre de professionnels de santé, il semble important d'**adapter leur formation** aux spécificités du territoire, à la fois dans la formation initiale, mais aussi par des cycles de formation continue. Il s'agit notamment de favoriser, dès leur formation, la polyvalence des personnels plus que leur spécialisation ; outre l'éloignement de la métropole, les patients sont souvent à distance des lieux principaux d'exercice des spécialistes et des lieux d'implantation des hôpitaux : on peut par exemple citer les habitants de Salazie ou de Cilaos à La Réunion, parfois coupés du reste de l'île pendant des jours en raison des éboulements ou des coulées de boue, ou naturellement ceux de Maripasoula ou de Camopi en Guyane.

- **Une organisation des soins adaptée aux spécificités des territoires, notamment par l'utilisation des nouvelles technologies**

En raison des conditions de vie outre-mer, les professionnels de santé sont naturellement confrontés à **un exercice de la médecine différent de celui pratiqué en métropole**. Outre leur **nécessaire polyvalence**, il est important de réfléchir à **une répartition des compétences entre les différents professionnels adaptée aux territoires** : médecins, infirmiers, sages-femmes, pharmaciens etc.

Parallèlement, il est nécessaire de développer les dispositifs de soutien à ces personnels, car la polyvalence trouve rapidement ses limites dans le domaine de la santé. Il s'agit par exemple de mettre en place, lorsque que c'est techniquement possible, des outils modernes et efficaces de **télé médecine**, afin de permettre par exemple à un médecin généraliste de consulter un collègue spécialiste et de lui demander un avis pour un patient. Dans le même esprit, il peut par exemple s'agir dans des lieux particulièrement isolés, mais tout de même connectés par différents moyens de communication, d'aider un infirmier à accomplir certaines missions normalement à la charge des médecins.

Ces techniques ont été développées **avec succès en Guyane**, où un réseau de télé médecine permet de relier différents centres de santé, équipés de matériels adaptés, avec le centre hospitalier Andrée Rosemon de Cayenne. **Le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication doit donc être fortement développé** et adapté, en vue de fédérer les compétences et d'abolir les distances. Elles peuvent notamment permettre une meilleure répartition des professionnels sur le territoire. L'article 78 du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires, récemment adopté par le Sénat et l'Assemblée nationale, devrait d'ailleurs favoriser l'émergence de ces nouvelles pratiques en les sécurisant juridiquement.

Par ailleurs, les modalités d'intervention peuvent être ajustées en fonction des spécificités des territoires, notamment dans les îles, en montagne ou dans la forêt amazonienne, par exemple en multipliant les équipes mobiles et polyvalentes.

Pour cela, il est cependant nécessaire d'**adapter le statut des personnels**. Le projet de loi HPST ouvre la voie à de telles adaptations, en prévoyant que des expérimentations relatives à l'annualisation du temps de travail des praticiens hospitaliers à temps partiel peuvent être prévues dans les établissements publics de santé des départements et régions d'outre-mer et des collectivités d'outre-mer. Cette disposition vise à apporter une solution aux difficultés de recrutement et de fidélisation des praticiens hospitaliers à temps partiel que rencontrent plusieurs établissements publics de santé d'outre-mer. L'enjeu de cette mesure est de permettre à un praticien hospitalier à temps partiel de remplir ses obligations de service à l'hôpital sur une période condensée de six mois et d'exercer une autre activité en dehors de l'hôpital pendant les six mois restant.

- **Un traitement spécifique des questions financières**

L'organisation des soins –ambulatoires ou hospitaliers– est marquée outre-mer par l'éloignement, l'isolement, la faiblesse des bassins de population à desservir et l'importante proportion de population en situation précaire ou irrégulière dans les collectivités territoriales d'outre-mer. D'ores et déjà, ces contraintes sont prises en compte dans les tarifs des prestations et des activités des établissements de santé, mais **le calcul du coefficient géographique de correction doit être actualisé** car il ne compense pas l'intégralité des surcoûts.

Les établissements de santé ultramarins connaissent parallèlement des problèmes particuliers de créances irrécouvrables, dont la somme, pour les DOM, représente 21 % du montant constaté pour la France entière, alors qu'ils ne représentent que 0,3 % de la population totale. La pauvreté de la population et l'importance, notamment en Guyane, de la population immigrée expliquent largement ce phénomène. Les médecins doivent-ils refuser des soins, notamment ceux qui sont urgents ou qui engagent le pronostic vital, si le patient n'est couvert par aucune assurance, y compris l'aide médicale de l'État, et n'est pas solvable ?

En outre, les établissements publics et privés de plusieurs DOM rencontrent des difficultés majeures pour recruter et fidéliser leurs personnels ; une meilleure reconnaissance financière, mais aussi un assouplissement de certaines dispositions statutaires, peuvent permettre d'améliorer le recrutement.

- **Une politique de prévention volontariste et adaptée**

Durant le déplacement de la mission à La Réunion, Mme Huguette Vignerot-Meleder, directrice de l'agence régionale de l'hospitalisation de La Réunion-Mayotte, a exposé la nécessité de renforcer les actions d'information

et de prévention en matière de santé, la récurrence de certaines pathologies lourdes dans les collectivités ultramarines (cancer, dialyse...) pouvant s'expliquer en particulier par **un système de soins trop porté sur le curatif et l'absence d'actions de dépistage suffisantes**.

À La Réunion, la consommation d'alcool est plutôt inférieure aux moyennes nationales, mais elle est en fait concentrée sur une part plus faible de la population et ses ravages y sont importants, tant en termes de pathologies qu'en termes d'accidentologie.

Globalement, l'existence d'un climat tropical et la prévalence de maladies transmissibles (VIH, dengue, chikungunya...) rendent essentiel le déploiement d'une politique de prévention particulièrement volontariste et à destination de l'ensemble des publics concernés par les pathologies, y compris les immigrés irréguliers.

- **Un plan de lutte contre la mortalité infantile**

Comme il a été mentionné ci-dessus, les taux de mortalité des DOM sont inférieurs à ceux de métropole : 6,1 ‰ en Guadeloupe, 3,7 ‰ en Guyane, 6,7 ‰ en Martinique et 5,1 ‰ à La Réunion, contre 8,4 ‰ en métropole. Il s'agit principalement d'un effet statistique dû à la relative jeunesse de la population.

Une autre explication de ce taux global plus faible qu'en métropole réside dans **des taux de mortalité infantile plus élevés**. Il semble donc urgent de mettre en place un plan spécifique de lutte contre la mortalité infantile.

<i>en 2005</i>	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Métropole
Taux de mortalité infantile (‰)	6,9	10,4	5,1	6,6	3,9

Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, ministère de la santé

- **Le développement de la coopération régionale et internationale, que ce soit en matière de recherche ou d'accès aux soins**

Les spécificités que connaissent les DOM pour l'accès aux soins ou en termes de pathologies sont assez largement partagées avec les pays voisins. Dans ces conditions, il est également nécessaire, dans le domaine de la santé publique comme de nombreux autres secteurs, de développer les relations avec ces pays ou régions.

Cette coopération vise **un meilleur accès aux soins pour les patients**, à la fois pour les habitants des DOM et pour les habitants de ces territoires, mais aussi **le développement de programmes de recherche sur des pathologies communes**. Il est donc nécessaire de négocier et de mettre en œuvre :

- des conventions de prise en charge des patients par la mobilité entre établissements, dans des conditions de financement satisfaisantes pour l'ensemble des parties ;

- des conventions de recherche et de collaboration, par exemple au niveau des laboratoires hospitaliers.

Ces coopérations entre équipes, professionnels et établissements doit permettre de créer outre-mer des pôles d'excellence, éventuellement jumelés avec des pôles métropolitains équivalents.

La désignation d'un conseiller sanitaire du ministère des affaires étrangères par grande zone géographique a constitué une première étape ; elle pourrait être complétée par **la désignation d'un correspondant « coopération », couvrant la même zone géographique, au sein des futures ARS.**

(3) L'importance croissante de la prise en charge des personnes âgées et handicapées : le secteur médico-social

Si la population des DOM reste proportionnellement plus jeune qu'en métropole, ces départements commencent à connaître l'inversion de la courbe démographique. Conjugué au vieillissement de la population consécutif à une meilleure prise en charge sanitaire, ce phénomène va entraîner de très importants besoins dans le domaine médico-social.

Or, les taux d'équipement actuels sont faibles par rapport à la métropole, même rapportés à la population de plus de 75 ans. Il existe donc une situation potentiellement dramatique : des retards structurels et des besoins en forte augmentation.

Ces besoins croissent également en raison des évolutions dans les modes de vie des habitants : il est de moins en moins fréquent que la famille accueille dans son habitation les personnes âgées devenues moins autonomes. Cette modification sociologique, déjà constatée en métropole, est en cours dans les DOM ; l'importance des solidarités familiales et intergénérationnelles y décroissent rapidement.

<i>en 2007</i>	La Réunion	Métropole
Nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), pour 1 000 habitants de 75 ans et +	460,7	198,6
Taux d'équipement pour 1 000 habitants de 75 ans et plus :		
- en structures d'hébergement permanent et temporaire	41,5	118,1
- en services de soins à domicile	16,5	16,2
- en structures médicalisées	37,3	92,8

Source : Insee

Proposition n°93 : Anticiper les conséquences du vieillissement de la population et des évolutions des structures familiales sur le secteur médico-social (prise en charge des personnes âgées et perte de l'autonomie).

c) La protection sociale : une juste évaluation du RSA et du RSTA

(1) La quasi-totalité des prestations sociales a été alignée sur celles de métropole

Pendant longtemps, le niveau de vie de l'outre-mer, y compris pour les DOM, était inférieur à celui de métropole. C'est pourquoi les **allocations sociales** qui y étaient servies étaient inférieures à leur niveau métropolitain.

Depuis plusieurs années, face au renchérissement du coût de la vie sur place et à la nécessité de l'égalité républicaine, ces allocations ont été **progressivement alignées** dans les DOM par rapport à leurs montants métropolitains. C'est le cas depuis 2002 pour le RMI. C'est aussi le cas pour les minima de salaires, principalement le SMIC. Cependant, le différentiel du coût de la vie est dorénavant défavorable aux habitants des DOM et l'étude que fournira prochainement l'INSEE sur cette question devra permettre de continuer d'y améliorer les prestations sociales pour prendre en compte des niveaux de prix plus élevés, notamment sur les produits de première nécessité qui constituent l'essentiel des dépenses des personnes défavorisées ou âgées.

Pour autant, l'alignement légitime du niveau des allocations sur la référence métropolitaine ne doit pas obérer les conséquences sur les économies locales, en termes de coût de la vie ou d'incitation à la reprise d'activité.

Cependant, les locataires d'outre-mer bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement subissent encore **une discrimination** vis-à-vis des habitants de métropole, puisque l'une des composantes de l'aide - **le forfait de charges locatives** - y est nettement inférieure. Cette différence est traditionnellement justifiée par le coût bien moindre, voire inexistant, du chauffage dans les DOM, mais cet argument ne suffit pas à expliquer la totalité de la différence. En effet, ce forfait couvre 55 % des charges réelles supportées en moyenne par un couple avec deux enfants logé en métropole, contre 34 % outre-mer, en incluant la revalorisation de 30 % du forfait appliquée depuis le 1^{er} janvier dernier.

L'égalité entre la métropole et l'outre-mer en ce qui concerne le taux de couverture des charges locatives par le forfait inclus dans l'aide personnalisée au logement est une nécessité démocratique et sociale : d'abord, le revenu moyen des habitants d'outre-mer est inférieur à celui des habitants métropolitains, ensuite, certaines charges, comme l'eau et les taxes locales, sont en moyenne plus élevées.

Le Président de la République s'est engagé, le 19 février dernier, à relever ce forfait de charges et le Gouvernement a confirmé cette annonce durant l'examen de la LODEOM au Sénat. Lors de sa déclaration devant le Parlement réuni en Congrès, le 22 juin 2009, le Président a d'ailleurs insisté sur l'importance de l'égalité vis-à-vis de « *nos compatriotes d'outre-mer* ».

Par ailleurs, en ce qui concerne la gouvernance des prestations sociales, les DOM connaissent une spécificité qui n'est peut-être plus d'actualité : l'institutionnalisation du partenariat entre l'État et les conseils généraux au sein des **agences départementales d'insertion** n'est plus justifiée au regard de l'importance des compétences désormais transférées au conseil général. Même si l'action de l'État reste naturellement essentielle en termes de solidarité nationale, les actions mériteraient d'être clairement concentrées dans les mains de la collectivité départementale, en concertation avec les personnels concernés.

(2) L'importance des prestations sociales

Le niveau de vie des Français d'outre-mer reste durablement et sensiblement inférieur à celui des métropolitains : en 2007, le revenu disponible brut s'élève à 13 650 € par habitant à La Réunion contre 19 573 € pour la moyenne nationale.

Les économies locales sont marquées par **l'importance des transferts financiers publics** et **une grande dépendance à l'égard des minima sociaux**.

En 2007, 141 575 Réunionnais percevaient une allocation liée aux minima sociaux, soit environ 18 % de la population. Mais leur nombre était en baisse de 4,8 % entre 2006 et 2007. **En moyenne, 17,3 % des habitants des DOM sont couverts par le RMI au 30 juin 2008 (allocataires et ayant droits), contre 3,1 % en métropole**, et les bénéficiaires ultramarins du RMI

représentent un peu plus de 14 % de l'ensemble des bénéficiaires au niveau national, alors que la population d'outre-mer ne représente que 3 % de la population nationale.

	Réunion	Guadeloupe	Martinique	Guyane	France
Population (2006)	791 321	407 719	403 820	208 171	64 621 007
Bénéficiaires du RMI en 2007	68 241	32 052	31 592	12 178	1 007 117
en % de la population	8,6 %	7,9 %	7,8 %	5,8 %	1,6 %
Pib par habitant en euros (2006)	16 320	17 400	19 050	13 800	28 721
Foyers fiscaux imposés	26,4 %	27,8 %	30,2 %	28,2 %	53,8 %
Taux de chômage (2008)	24,5 %	22,0%	22,4 %	20,6 % (2007)	7,7 %

En matière sanitaire, il faut mentionner **l'extrême importance de la couverture maladie universelle** : environ la moitié de la population réunionnaise est couverte par cette prestation. En Guyane, on peut de fait considérer que la plupart des soins sont, grâce à la CMU, gratuits pour la population.

L'Insee a publié en avril 2009 un diagnostic de la pauvreté à La Réunion¹ particulièrement édifiant. La mission a pu le partager avec la présidente du conseil général rencontrée à Saint-Denis de La Réunion lors de son déplacement. Ainsi, plus de la moitié de la population de La Réunion vit au-dessous du seuil national de pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 880 € par mois pour une personne seule. Avant redistribution, c'est-à-dire avant le versement des prestations sociales et le paiement des impôts directs, 10 % de la population déclare ne disposer d'aucune ressource financière pour vivre. Après redistribution, cette même population bénéficie d'un revenu inférieur à 390 € par mois. **En 2006, le revenu disponible des ménages réunionnais se composait de 40 % de transferts sociaux** et, pour les 20 % les plus modestes, ce pourcentage atteint les 77 %. En 2005, on dénombrait à La Réunion 148 300 personnes allocataires d'un minimum social et on estimait à environ

¹ *Économie de La Réunion, n°134, avril 2009, « Diagnostic de la pauvreté à La Réunion », Insee et Caisse d'allocations familiales de La Réunion.*

289 000 le nombre de personnes qui en bénéficiaient au total (allocataires et ayants droit), soit 37 % de la population.

De manière similaire, 54 % de la population guyanaise vivait en 2001 avec moins de 60 % du revenu médian national, défini comme le seuil de pauvreté monétaire, soit environ 750 € par mois pour une personne seule.

(3) Le lancement du revenu supplémentaire temporaire d'activité et son évaluation comparée avec le revenu de solidarité active

Lors de l'adoption de la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, le législateur a prévu que le **RSA** entre en vigueur dans les DOM et les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon **au plus tard le 1^{er} janvier 2011**. Elle autorise pour cela le Gouvernement, après consultation de l'ensemble des collectivités concernées, à prendre par ordonnances les mesures d'adaptation nécessaires à la mise en œuvre des politiques d'insertion dans ces départements et collectivités.

Lors de son déplacement en Guadeloupe en février, le secrétaire d'État à l'outre-mer avait annoncé **l'extension du revenu de solidarité active (RSA) avant la fin de l'année 2009**. Les simulations évaluent à 42 % le taux de couverture de la population ultramarine par le RSA, c'est-à-dire le nombre de bénéficiaires par rapport à l'ensemble de la population.

Mais les négociations ayant permis d'aboutir à un accord de fin de crise ont privilégié une voie nouvelle : la mise en place à compter du 1^{er} mars 2009 d'un revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), qui s'inscrit plus dans la revalorisation des salaires que dans l'incitation au retour à l'emploi.

Institué par le décret n° 2009-602 du 27 mai 2009 et **financé par l'État, le RSTA constitue un supplément de rémunération forfaitaire de 100 € pour les salariés du secteur privé, dont les rémunérations sont comprises entre 1 fois et 1,4 fois le SMIC**. Les salariés à temps partiel sont éligibles à due proportion et il n'est pas tenu compte du montant du RSTA pour la détermination des droits au RMI, à l'allocation de parent isolé, aux avantages d'invalidité et de vieillesse servis sous conditions de ressources et à l'aide complémentaire santé. Enfin, le décret prévoit que le RSTA n'est plus versé à compter de l'application du RSA.

Le RSA et le RSTA couvrent des périmètres différents et résultent de philosophies également différentes : **le RSA tend à faciliter le retour à l'emploi en accordant une allocation dégressive pour les chômeurs qui reprennent un travail, le RSTA est un complément forfaitaire de salaires**.

Un certain nombre de différences sont techniques : ressources du foyer pour le RSA, revenus professionnels pour le RSTA ; prise en compte de la composition du foyer pour le RSA, individualisation pour le RSTA ; versement mensuel pour le RSA, versement trimestriel pour le RSTA.

Ils ont cependant **une différence notable** : le RSA ne s'applique qu'aux personnes de plus de 25 ans, alors que le RSTA n'est pas subordonné à une condition d'âge. Or, comme il a été rappelé à de nombreuses reprises, la population des DOM est particulièrement jeune. Il semble donc **nécessaire, lorsque la RSA y sera appliqué, de prévoir une adaptation du dispositif pour les jeunes travailleurs.**

Plus généralement, l'amélioration du taux d'emploi des jeunes nécessite, outre l'adaptation des mesures liées au RSA, une politique spécifique en matière d'hébergement. Elle pourrait passer à la fois par l'ouverture de places en foyers d'hébergement des jeunes travailleurs et par une allocation destinée à aider au paiement du loyer.

Proposition n°94 : Évaluer dès le premier semestre 2010 les effets comparés du RSTA et du RSA, afin d'adopter un dispositif qui soit le plus pertinent et efficace pour les DOM.

d) Un niveau inquiétant d'immigration irrégulière

Si les phénomènes migratoires ont toujours été importants dans les DOM, **l'immigration irrégulière atteint, dans certains d'entre eux, un niveau inquiétant.** Ces territoires totalisent en effet en 2008 **9 873 mesures d'éloignement et 12 483 infractions constatées à la législation sur les étrangers.**

(1) Des situations très contrastées selon les départements d'outre-mer

Si La Réunion et la Martinique ne subissent pas de pression migratoire forte, la **Guadeloupe et surtout la Guyane connaissent des entrées irrégulières massives emportant des risques aigus de déstabilisation sociale.** La quantification précise de ces phénomènes migratoires reste cependant toujours une question non résolue, seuls les indicateurs d'activité des services chargés de la lutte contre l'immigration illégale permettant d'approcher la réalité des flux.

Indicateurs d'activité en matière migratoire (2007-2008)

	Éloignements			Infractions à la police des étrangers		
	2007	2008	Variation 2007/08	2007	2008	Variation 2007/08
Guadeloupe	1.536	1.332	- 13,3 %	1.808	1.597	11,7 %
Martinique	390	404	+ 3,6 %	527	477	- 9,5 %
Guyane	10.094	8.085	- 19,9 %	12.824	10.287	- 19,8 %
La Réunion	53	52	- 1,9 %	105	122	+ 16,2 %
Total DOM	12.072	9.813	- 18,7 %	15.264	12.483	- 18,2 %

Source : Direction centrale de la police aux frontières

Comme l'a souligné M. Daniel Dubois, directeur central adjoint de la police aux frontières, lors de son audition, La Réunion est relativement épargnée par l'immigration illégale, avec seulement 122 interpellations d'étrangers en situation irrégulière en 2008, principalement des ressortissants malgaches et mauriciens et, dans une moindre mesure, des personnes originaires des Comores, d'Afrique du Sud ou des Seychelles. Ces personnes entrent le plus souvent de manière régulière à La Réunion, avec un visa, et s'y maintiennent après l'expiration de leur titre.

En Martinique, l'immigration illégale reste de faible importance et en diminution. Il n'a ainsi été procédé qu'à 477 interpellations d'étrangers en situation irrégulière en 2008, soit une baisse de près de 10 % par rapport à 2007, cette tendance s'étant confirmée au premier trimestre 2009. Cette amélioration fait suite à une forte hausse de l'immigration clandestine à la Martinique jusqu'en 2005, maîtrisée grâce à la conclusion d'une série d'accords bilatéraux de libre circulation des personnes et de réadmission avec les États voisins, comme Sainte-Lucie ou La Dominique.

Ce territoire est confronté à une immigration illégale de proximité, en provenance d'Haïti et de Sainte-Lucie, employée principalement dans la production de canne à sucre mais également impliquée dans le trafic de stupéfiants.

À l'inverse, **la Guadeloupe apparaît de plus en plus exposée à la pression migratoire**, notamment en provenance d'Haïti et de La Dominique. L'augmentation de + 67 % entre 2005 et 2007 du nombre d'infractions à la législation des étrangers ainsi que des éloignements le montre de manière flagrante. Néanmoins, les moyens nouveaux mis en œuvre pour lutter contre l'immigration clandestine dans ce département – qui ont rendu plus efficaces les actions sur le terrain – peuvent expliquer une partie de la forte progression des chiffres permettant de la mesurer. De fait, on constate une diminution de 11 % du nombre d'interpellations en 2008, par rapport à 2007, avec près de 1 600 interpellations.

La **situation reste toujours critique en Guyane**. M. Daniel Dubois, directeur central adjoint de la police aux frontières, a indiqué à la mission que ce territoire était confronté à une immigration clandestine de nature essentiellement économique en provenance des pays voisins, comme le Surinam, le Guyana, Haïti ou le Brésil et, dans une moindre mesure, la République dominicaine. Ainsi, les Brésiliens ont représenté 48 % du total des reconduites à la frontière en 2006 et les Surinamiens, 46 %. Le nombre de délits à la législation des étrangers avait crû de 11,44 % en 2007 par rapport à l'année précédente, tout comme le nombre d'éloignements pratiqués. Néanmoins, l'année 2008 marque une véritable rupture, avec une baisse de près de 20 % des infractions constatées et des éloignements. La mission espère que cette situation constituera un réel renversement de tendance pour les années à venir.

Comme l'a souligné le général Claude Vicaire devant la mission, ces arrivées massives d'étrangers en situation irrégulière, privés de ressources et sans perspective de formation et d'emploi, induit des risques de tensions sociales fortes. Tel est le cas notamment à Kourou, compte tenu de la coexistence de populations défavorisées et d'une communauté composée de chercheurs et de techniciens aux revenus élevés et particulièrement sensible aux questions de sécurité. Il convient donc d'éviter que cette situation ne constitue, à terme, une véritable « bombe sociale » sur un site qui, paradoxalement, constitue le fleuron du programme spatial européen.

La **demande d'asile dans les départements français d'Amérique** est parfois utilisée comme un ultime recours par des immigrants de nature économique. Après deux années de baisse, elle a connu en 2008 une **hausse de + 57% par rapport à 2007**, avec 929 demandes déposées et traitées par l'antenne de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) de Basse-Terre. Si la majorité d'entre elles le sont en Guadeloupe, l'augmentation la plus importante est constatée en Martinique (+ 143%). Les Haïtiens constituent l'écrasante majorité des demandeurs en Guadeloupe (95,6 %) et en Martinique (97 %). En revanche, leur part est beaucoup plus faible en Guyane (31 %), les nationalités des autres demandeurs dans ce département étant principalement les Péruviens (24 %), les ressortissants de la Guinée-Bissau (8 %) et les Colombiens (7 %).

Ainsi, ces différents indicateurs permettent d'estimer le **nombre d'étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire des DOM à environ 59 000**. À elle seule, **la Guyane représente les deux tiers de ce volume**, avec 40 000 étrangers en situation irrégulière estimés, soit environ 20 % de la population du département.

Population étrangère en situation irrégulière dans les DOM (estimation)

Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion
15 000	2 000	40 000	1 500

Source : 5^{ème} rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration (décembre 2008) – Comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette pression démographique, en particulier en Guyane et en Guadeloupe. Elles sont identiques à celles déjà avancées, en 2006, par la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine¹.

Avec un produit intérieur brut par habitant 5 à 20 fois plus élevé que les États voisins, la Guadeloupe et la Guyane constituent évidemment des pôles d'attractions. Comparativement aux économies voisines, leurs économies sont à même de **procurer à des étrangers, même en situation irrégulière, un niveau de vie plus élevé : l'importance du travail clandestin** dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment, du tourisme ou des emplois aux particuliers permet à des Haïtiens ou des Surinamiens **de gagner des sommes bien supérieures à celles qu'ils pourraient espérer gagner dans leur pays**. Elles leur donnent souvent, du reste, le moyen de subvenir aux besoins de leur famille restée dans leur pays d'origine grâce à des transferts de fonds réalisés par des guichets postaux ou des sociétés telles que Western Union.

Cette attirance peut néanmoins se transformer en mirage. Tel est le cas, notamment, de la « fièvre de l'or » qui favorise, en Guyane, l'entrée massive d'immigrants illégaux. Outre la dureté des conditions de vie dans la forêt amazonienne, ces personnes sont souvent l'objet d'une exploitation qui confine à l'esclavagisme. Ainsi, nombre de « garimpeiros », ces immigrés le plus souvent Brésiliens venus travailler sur les sites d'orpaillage clandestins, s'endettent auprès du commanditaire du site, non seulement pour venir s'y installer mais également pour y survivre au jour le jour.

Les **services sociaux, sanitaires et scolaires** offerts dans les DOM sont également l'une des causes de l'immigration de ressortissants qui, dans leurs pays, ne bénéficient pas de telles prestations. Ainsi, à l'hôpital intercommunal de Saint-Laurent du Maroni, plus de 60 % des patients sont de nationalité étrangère et représentent environ 50 % des entrées et des journées. En Guyane, le nombre d'enfants scolarisés n'ayant pas la nationalité française est estimé, pour l'ensemble du département, à environ un tiers de l'effectif total. La scolarisation des enfants, outre le bénéfice qu'elle implique pour

¹ Rapport n° 300 (Sénat, 2005-2006) de MM. Georges Othily et François-Noël Buffét, fait au nom de la commission d'enquête, déposé le 6 avril 2006.

l'enfant lui-même, peut en effet constituer un élément important dans le parcours de régularisation de leurs parents.

Lors de son déplacement en Guyane et en Guadeloupe, la mission a pu constater que l'une des raisons avancées pour expliquer l'afflux massif d'immigrés illégaux était également un **pouvoir d'attraction résultant de la simple possibilité d'accéder à la nationalité française et des effets « quasi-miraculeux » qui s'y attacheraient**. En particulier, il a été souligné que les immigrés, en donnant naissance à des enfants sur le territoire de la République, souhaitaient avant tout obtenir pour ceux-ci la nationalité française et pour eux-mêmes une protection en tant que parents d'enfants français. En réalité, cette attractivité résulte, pour l'essentiel, de l'incompréhension d'un droit de la nationalité particulièrement complexe et, souvent, du jeu de certaines filières d'immigration irrégulière qui n'hésitent pas à faire croire aux candidats à l'immigration à la facilité d'obtention de la nationalité française.

(2) Une poursuite nécessaire de l'adaptation des moyens de l'État

(a) Des efforts réels

En matière de contrôle des flux migratoires, les moyens matériels et humains mis en œuvre pour lutter contre l'immigration clandestine ont connu de très sensibles améliorations.

En particulier, le centre de rétention administrative de Cayenne-Rochambeau, en Guyane, qui n'était plus aux normes et avait de ce fait été déclassé en local de rétention administrative au début de l'année 2007, a fait l'objet des travaux de réhabilitation nécessaires. Il est désormais reclassé en centre de rétention, avec une capacité de 38 places. Ce centre doit néanmoins faire face à des flux importants : en mars 2009, 400 personnes y ont été retenues. Compte tenu des besoins, une extension du centre est prévue pour 2011 afin d'atteindre à cette date 64 places.

Par ailleurs, le nombre d'agents de la police aux frontières affectés dans les DOM a connu une forte croissance depuis 2004, avec une affectation de personnels en hausse de + 35 % en Guyane et de + 19,6 % en Guadeloupe. 757 agents sont aujourd'hui affectés dans les quatre départements.

Des dispositifs juridiques adaptés ont par ailleurs été fortement développés dans les dernières années.

Complétant certains dispositifs dérogatoires déjà en vigueur en Guyane et à Saint-Martin, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a prévu, en particulier :

- l'extension à l'ensemble de la Guadeloupe, jusqu'en juillet 2011, du régime de l'absence de caractère suspensif des recours juridictionnels contre les décisions d'éloignement ;

- l'éloignement d'office des équipages de nationalité vénézuélienne se livrant à des activités de pêche illicites en Guyane, complétant ainsi une

mesure déjà prévue depuis 2003 pour les ressortissants Brésiliens, Guyanaisiens et Surinamiens ;

- l'extension, en Guyane, du périmètre dans lequel des visites sommaires de véhicules, à l'exception des véhicules particuliers, peuvent être pratiquées aux fins de rechercher et constater des infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ;

- l'institution, dans certaines zones du territoire guadeloupéen, de possibilités de visites sommaires dans les mêmes conditions ;

- la destruction ou l'immobilisation des embarcations, véhicules ou aéronefs non immatriculés ayant servi à commettre des infractions à l'entrée et au séjour des étrangers en Guyane et en Guadeloupe ;

- la limitation au seul DOM où elle a été délivrée de l'autorisation de travail liée à une carte temporaire de séjour comportant la mention « vie privée et familiale » ;

- la possibilité, en Guyane, pour les agents de sociétés de transports non urbains de voyageurs, de demander la production d'un titre d'identité ou de séjour régulier lors de l'embarquement des passagers au départ d'une commune frontalière ;

- le renforcement jusqu'en juillet 2011, en Guadeloupe, des mesures autorisant les contrôles d'identité dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine.

Les dispositifs juridiques en matière de lutte contre la délinquance et contre l'immigration clandestine, alliés aux nouveaux moyens humains et matériels mis en place, ont permis d'importants progrès.

Pendant, la mise en œuvre effective de mesures d'éloignement d'étrangers en situation irrégulière vers les États voisins soulève des difficultés.

Les autorités surinamiennes limitent par exemple le nombre de reconduites de ses ressortissants à cinq par éloignement, ces ressortissants devant être en priorité des repris de justice et l'éloignement par avion ne pouvant intervenir qu'en utilisant l'aérodrome intérieur et non l'aéroport international de Paramaribo. Les autorités guyaniennes exigent, quant à elles, pour accepter la reconduite de leurs ressortissants, de connaître avec précision des informations sur l'identité et le lieu de naissance des Guyaniens interpellés en Guyane, que les services de la police aux frontières ne sont pas toujours en mesure de réunir. Les derniers vols affrétés par la police française pour éloigner des clandestins guyaniens ont ainsi été annulés par les autorités de Georgetown.

De fait, la difficulté de la **gestion concertée des flux migratoires semble encore aujourd'hui**, comme le soulignait déjà la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine, **résulter d'une certaine indifférence des États voisins à la question.**

Aussi le Gouvernement a-t-il redoublé dans sa volonté de **négocier avec les États voisins des DOM des instruments internationaux** destinés à lutter contre l'immigration clandestine.

Le Gouvernement souhaite ainsi **développer des accords de réadmission** au-delà de ceux déjà conclus avec le Brésil¹, Sainte-Lucie², La Dominique³ et l'île Maurice, ce dernier étant entré en vigueur le 3 janvier 2008. En revanche, l'accord conclu avec le Surinam n'est toujours pas entré en vigueur en raison du contexte d'instabilité politique que connaît cet État.

La mise en œuvre de l'accord avec le Brésil a récemment donné lieu à la création de postes d'officiers de liaison, à Macapa et à Saint-Georges de l'Oyapock. En outre, à l'occasion de la commission mixte transfrontalière franco-brésilienne du 12 juin 2008, les deux États sont convenus de la constitution d'un groupe de travail *ad hoc* sur l'immigration.

Plusieurs accords de réadmission sont en cours de négociation. En particulier, des projets d'accords ont été adressés aux autorités de la Barbade et à celles de Trinité-et-Tobago.

Parallèlement, ont été mis en place des **accords de libre circulation** avec certains États voisins des DOM. Dans des régions où les mouvements de population ont toujours existé, il peut en effet s'avérer souhaitable d'autoriser l'entrée sans visa de certaines nationalités, dès lors que les conditions de leur éloignement sont facilitées grâce à la conclusion parallèle d'accords de réadmission.

Un accord de libre circulation a ainsi été signé avec Sainte-Lucie, le 23 avril 2005, et permet aux Saint-Luciens de bénéficier d'une exemption de l'obligation de visa pour des séjours d'une durée inférieure ou égale à 15 jours, dans la limite de 120 jours cumulés sur une période de 12 mois, sans limitation du nombre de séjours.

Des dispositifs similaires ont été institués avec La Dominique ainsi qu'avec l'île Maurice.

Le Gouvernement a par ailleurs fait savoir aux autorités d'Antigua, des Bahamas, de la Barbade, de Belize, de Grenade, de Saint-Christophe-et-Niévès ainsi que de Saint-Vincent qu'il conditionnait la possibilité d'exempter leurs ressortissants de visa pour l'entrée sur le territoire national à la conclusion d'accords de réadmission.

De plus, des consultations ont été engagées avec les autorités d'Haïti et des Comores afin d'envisager la conclusion d'**accords de gestion concertée des flux migratoires** incluant des dispositifs de **co-développement** et de **réadmission**.

¹ Accord signé le 24 août 2001.

² Accord signé le 23 avril 2005.

³ Accord signé le 23 mars 2007.

(b) Des marges de progrès certaines

Il existe toutefois encore des progrès importants à accomplir. Ainsi, il semble indispensable de poursuivre le renforcement des personnels de la police aux frontières en Guyane, afin de prendre en particulier en compte les conséquences à court terme de l'édification du pont sur l'Oyapock.

Par ailleurs, des propositions **d'aménagement des dispositifs en vigueur ont été suggérées** lors des auditions et déplacements effectués par la mission.

Les services de la police aux frontières et de la gendarmerie ont ainsi évoqué auprès de votre rapporteur la **pérennisation des dispositifs temporaires institués en Guadeloupe**, de même que l'extension de la bande littorale dans laquelle, dans ce territoire, il peut être procédé à des contrôles d'identité en vue de vérifier la régularité du séjour. Par ailleurs, afin de faciliter en pratique l'éloignement des équipages étrangers interpellés en Guyane, il a été proposé que la possibilité de maintenir les marins arraisonnés en centre ou local de rétention pendant l'organisation des mesures de rapatriement soit expressément mentionnée dans la loi.

Pour lutter contre les trafics en tous genres sur le **fleuve Maroni**, en Guyane, l'intérêt d'une **fermeture du fleuve de nuit** a également été souligné. Pour se concrétiser, elle nécessiterait néanmoins une décision bilatérale franco-surinamienne.

Lors de ses déplacements dans les quatre DOM, la question de la **non appartenance de ces territoires à l'espace Schengen** a suscité certaines critiques, notamment en raison du fait que les ressortissants de certains États sud-américains – à commencer par le Brésil – pouvaient entrer sur le territoire européen de l'Union européenne sans visa, alors que celui-ci est exigé pour qu'ils se rendent en Guyane. Cependant, la mission relève que l'exclusion des quatre DOM de l'espace Schengen permet d'apporter une réponse adaptée à la pression migratoire qui s'exerce plus particulièrement sur ces territoires. Elle donne en effet au Gouvernement la possibilité d'aménager l'exigence de visas en fonction des données spécifiques de chaque DOM et confère donc une plus grande flexibilité à l'État en matière migratoire¹.

L'adaptation des règles d'acquisition de la nationalité française dans les DOM, ou, à tout le moins, dans ceux qui connaissent une forte immigration illégale, a également été évoquée lors des déplacements de la mission. Cette mesure a été présentée comme le moyen de limiter l'attractivité des territoires ultramarins en matière migratoire.

¹ Les ressortissants des États suivants sont ainsi exemptés de visa, quel que soit le motif de leur séjour dans les DOM : Andorre, Argentine, Brunei Darussalam, Canada, Chili, Costa-Rica, Croatie, El Salvador, Guatemala, Honduras, Malaisie, Monaco, Nicaragua, Nouvelle Zélande, Panama, Paraguay, Saint-Marin, Saint-Siège, Uruguay. Il en est de même des ressortissants des États suivants, lorsqu'ils ne viennent pas exercer une activité professionnelle : Australie, Brésil, Brunei Darussalam, Corée du Sud, États-Unis, Israël, Japon, Mexique, Singapour, Venezuela.

La mission souligne néanmoins que cette attractivité repose largement sur la **croyance infondée que la naissance sur le territoire français confère à elle seule la nationalité française.**

Or, le fait de naître sur le territoire national ne permet à un enfant de bénéficier automatiquement de la nationalité française qu'à la condition qu'il soit né de parents inconnus ou que ceux-ci soient apatrides ou insusceptibles de lui conférer leur nationalité¹. Hors de cette hypothèse peu courante, la nationalité française ne peut être accordée, à sa majorité, à un étranger né en France de parents étrangers qu'à la condition que, à cette date, il ait en France sa résidence effective et y ait eu sa résidence habituelle pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans depuis l'âge de onze ans².

En outre, l'acquisition de la nationalité française par naturalisation est soumise à des conditions strictes : l'étranger doit notamment justifier, sauf dans des cas limitativement énumérés, d'une résidence habituelle en France d'une durée de cinq ans à compter de sa demande de naturalisation ainsi que de la régularité de son séjour³.

Ces conditions strictes expliquent que le **nombre d'acquisitions de la nationalité française par des étrangers résidant dans les DOM soit faible**, tant en valeur absolue que par rapport aux acquisitions par des personnes résidant en métropole. Ainsi, en 2006, il n'y a eu que 1 189 acquisitions par déclaration ou naturalisation dans les DOM, sur un total de 147 800 acquisitions pour la France entière, soit environ 1,34 %.

Par ailleurs, le fait pour un étranger d'être parent d'un enfant ayant la nationalité française n'empêche pas juridiquement son éloignement du territoire.

La mission constate, en tout état de cause, que **la possibilité d'un droit de la nationalité différencié dans les DOM ne semble pas juridiquement acquise.**

Elle semble même **prohibée par le régime d'assimilation prévu par l'article 73 de la Constitution.** Comme l'a relevé la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine, ce régime n'autorise pas, en l'état, la mise en place de règles dérogatoires en matière de droit de la nationalité, que ces règles soient édictées par les autorités de la République ou qu'elles le soient en vertu du pouvoir d'adaptation reconnu aux départements et régions d'outre-mer⁴. Il est en effet douteux que l'aménagement du droit de la nationalité puisse être jugé par le Conseil constitutionnel comme « justifié » par les contraintes particulières de tout ou partie des DOM.

¹ *Articles 19 et 19-1 du code civil.*

² *Article 21-7 du même code.*

³ *Article 21-17 du même code.*

⁴ *Rapport n° 300 (Sénat, 2005-2006), tome 1, p. 187.*

La mise en œuvre d'une telle différenciation dans le cadre de l'article 74 ne reçoit pas, quant à elle, de réponse évidente sur le plan juridique. Comme l'ont montré les travaux de la commission d'enquête du Sénat, les avis des juristes divergent fortement en la matière. Des modalités particulières d'accès à la nationalité ont certes longtemps existé dans les territoires d'outre-mer¹ mais ont été abrogées lors de l'entrée en vigueur du nouveau code de la nationalité, en 1993. On peut donc se demander si la jurisprudence désormais bien affirmée du Conseil constitutionnel sur l'unité de la République et le principe d'égalité des citoyens devant la loi n'empêcherait pas, désormais, un tel retour en arrière, dès lors que l'article 74 de la Constitution n'autorise pas expressément un droit de la nationalité dérogatoire dans les collectivités qu'il régit².

La mission estime que **si la mise en œuvre d'une telle mesure était malgré tout jugée envisageable juridiquement dans l'hypothèse d'une évolution statutaire des DOM, il n'est pas certain qu'elle serait réellement efficace pour endiguer l'afflux d'étrangers en situation irrégulière.**

Plus qu'une restriction supplémentaire des conditions d'accès à la nationalité, il convient avant tout de **faire en sorte que les populations voisines des collectivités ultramarines comprennent que la naissance en France n'empêche pas l'exercice des procédures d'éloignement, tant en ce qui concerne l'enfant que ses parents, et que cette seule naissance ne saurait suffire à lui conférer la qualité de ressortissant français.**

e) Des atteintes à l'ordre public spécifiques qui appellent des réponses appropriées

Comme l'a rappelé lors de son audition le général Claude Vicaire, commandant de la gendarmerie outre-mer, les DOM sont marqués par des phénomènes de délinquance différents de la métropole. Cette situation doit conduire l'État à y apporter des réponses spécifiques.

(1) Des atteintes à l'ordre public d'une nature particulière

Le taux de délinquance dans les DOM apparaît globalement moins élevé qu'en métropole. L'indice de criminalité³ dans ces territoires s'y situe en effet à 55,4 ‰, alors qu'il s'élève à 57,5 ‰ en métropole. Cet indice connaît de notables différences d'un département à l'autre : le taux de criminalité en Guyane (109,33 ‰) est deux fois supérieur à celui de la métropole, alors que celui de La Réunion dépasse à peine 40,06 ‰.

¹ Voir, par exemple, la loi n° 73-42 du 9 janvier 1973 complétant et modifiant le code de la nationalité française pour les territoires d'outre-mer.

² Rapport précité, p. 189.

³ C'est-à-dire le rapport entre le nombre d'infractions constatées et la population.

Taux de criminalité dans les départements d'outre-mer (2008)

Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
58,24‰	109,33‰	55,42‰	40,06‰

Source : Direction centrale de la police judiciaire – Délégation générale à l'outre-mer.

Les chiffres de l'année 2007 avaient fait apparaître une stabilisation de la délinquance dans les DOM. Les dernières données recueillies par la mission semblent confirmer ce phénomène, bien que les statistiques montrent des divergences importantes selon les territoires.

Faits de délinquance constatés dans les départements d'outre-mer (2005-2008)

	2005	2006	2007	2008	Évolution 2007/2008	Rappel évolution 2006/2007
Guadeloupe	24.765	24.872	25.939	26.032	+ 0,36 %	+ 4,29 %
Martinique	22.252	21.585	21.244	22.114	+ 4,10 %	- 1,58 %
Guyane	23.458	24.333	24.839	22.084	- 11,09 %	+ 2,08 %
La Réunion	34.177	31.518	30.914	31.404	+ 1,59 %	- 1,92 %
Total DOM	104.652	102.308	102.936	101.634	- 1,26 %	- 0,61 %
Total national	3.775.838	3.725.588	3.589.293	3.558.329	- 0,86 %	- 3,66 %

Source : Direction centrale de la police judiciaire – Délégation générale à l'outre-mer.

Ainsi, la tendance à la baisse constatée en 2006 et 2007 en Martinique et à La Réunion s'est arrêtée. Ces deux départements enregistrent en effet des hausses respectives de + 4,1 % et + 1,59 % en 2008 par rapport à 2007.

En Guadeloupe, le niveau de la délinquance se stabilise, après une hausse de + 4,29 % des faits de délinquance entre 2006 et 2007.

Pour la première fois depuis plusieurs années, les infractions constatées en Guyane accusent une baisse très sensible, de - 11,09 % par rapport à 2007, ce qui peut sembler en décalage par rapport à la situation ressentie sur le terrain. En revanche, les infractions liées à la criminalité organisée progressent de + 5,26 %, signe d'une évolution de la nature de la criminalité en Guyane. Bien qu'en augmentation, la part des mineurs mis en cause dans ce département reste très faible, avec 4,12 % du nombre des auteurs d'infractions, contre 17,73 % en métropole.

Les DOM connaissent en revanche des formes de délinquance plus marquées qu'en métropole.

Le général Claude Vicaire, commandant de la gendarmerie outre-mer, a ainsi souligné le **caractère de plus en plus violent de la délinquance** dans ces territoires, notamment dans les zones de gendarmerie qui représentent 90 % du territoire, 70 % de la population et 53 % des crimes et délits dans les DOM.

À La Réunion, les atteintes volontaires à l'intégrité physique constituent ainsi plus de 20 % de la délinquance du département, contre 12 % en métropole.

En Martinique, les coups et blessures volontaires ont augmenté de + 48 % entre 2005 et 2008.

En Guadeloupe, dans la même période, les vols à main armée ont progressé de + 86 %, les coups et blessures volontaires de + 56 % et les homicides de + 37 %. En 2008, 52 homicides ont été constatés, soit environ 13 pour 100 000 habitants, presque six fois plus qu'en métropole.

En Guyane, le niveau de violence apparaît particulièrement préoccupant. En 2008, le nombre d'homicides a atteint le chiffre de 31,1 pour 100 000 habitants (soit 12 fois celui de la métropole), les coups et blessures volontaires 380 pour 100 000 habitants (2 fois celui de la métropole) et les vols à main armée 96,7 pour 100 000 (plus de 20 fois celui de la métropole).

Les DOM connaissent par ailleurs des conflits sociaux – souvent caractérisés par l'occupation des outils de production – qui présentent un caractère violent plus marqué qu'en métropole.

S'ils n'atteignent pas, loin s'en faut, un niveau d'intensité aussi élevé que celui rencontré en Guyane, en novembre et décembre 2008, sur la question du prix des carburants, ou en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, de janvier à mars 2009, sur le pouvoir d'achat, les conflits sociaux, fréquents dans les DOM, appellent une vigilance particulière de la part des services chargés du maintien de l'ordre.

Ce contexte de violence conduit à ce que les forces de l'ordre soient plus souvent agressées qu'en métropole et soient amenées, en retour, à faire plus fréquemment usage de leurs armes au cours des opérations.

Par ailleurs, la **richesse du sous-sol guyanais constitue le terreau d'une délinquance particulière : l'orpaillage clandestin.**

Dans les DOM, l'exploitation minière ne peut intervenir que dans le cadre d'un régime administratif strict lorsque l'État n'est pas lui-même l'exploitant. Elle nécessite une concession pour l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazeux, et une autorisation d'exploitation¹ ou un permis d'exploitation² pour les autres matières premières.

¹ Articles 68 à 68-8 du code minier.

² Articles 68-9 à 68-18 du même code.

Or, selon les chiffres retenus en 2006 par la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine, la Guyane abrite près de 350 sites d'orpaillage illégal, employant entre 5 000 et 10 000 personnes, alors que seules 900 personnes travaillent sur des sites d'orpaillage légaux¹. L'orpaillage clandestin conduit, selon les estimations de la gendarmerie nationale, à l'extraction et l'exportation illégales de 10 tonnes d'or natif par an.

Outre l'effet d'appel d'air qu'il crée en faveur d'une immigration illégale provenant du Brésil et du Surinam², l'importance de l'orpaillage clandestin en Guyane emporte également des conséquences particulièrement préjudiciables pour l'environnement. Ainsi, la déforestation liée à ces activités illicites est estimée à 500 hectares par an. 1 330 km de cours d'eau ont été dégradés en 2008, tandis qu'environ 13 tonnes de mercure sont rejetées chaque année dans les sols et les eaux de la forêt guyanaise.

Enfin, l'orpaillage illégal génère une délinquance associée, constituée de divers trafics ou contrebandes, d'activités de prostitution, d'homicides ainsi que d'activités de blanchiment d'argent et de recel. Cette délinquance produit également ses effets dans les zones urbanisées du littoral guyanais, en particulier à Cayenne et Saint-Laurent du Maroni.

En outre, **l'environnement régional des DOM donne à certaines formes de délinquance un poids important**. Tel est le cas, pour les départements français d'Amérique, des **infractions à la législation sur les stupéfiants**.

La Guadeloupe, la Martinique et la Guyane se situent en effet dans une zone géographique marquée par un trafic local et régional de stupéfiants³ importés des États voisins⁴. Elles sont également sur la route d'un important trafic international qui se manifeste essentiellement par le transit, par voies maritimes et aériennes, d'importantes quantités de cocaïne destinées aux marchés de la drogue métropolitain et européen.

75 % des saisies de cocaïne réalisées en France le sont dans la zone Antilles-Guyane, à l'occasion d'interceptions en mer. Dans cette zone, le nombre d'infractions constatées à la législation sur les stupéfiants a crû de près de 30 % entre 2006 et 2007.

(2) Une réponse de l'État à renforcer

La spécificité des atteintes à l'ordre public outre-mer a conduit l'État à renforcer et à adapter les moyens des services de police et de gendarmerie. La mission estime que le Gouvernement ne doit pas relâcher ses efforts afin de faire pleinement respecter outre-mer les lois de la République.

¹ Rapport n° 300 (Sénat, 2005-2006), tome 1, p. 20.

² En 2008, 1.747 étrangers en situation irrégulière ont été interpellés sur des sites d'orpaillage illégaux.

³ Pour l'essentiel : herbe, résine de cannabis et crack.

⁴ La Dominique et Sainte-Lucie, pour la Guadeloupe et la Martinique ; le Surinam et, dans une moindre mesure, le Guyana et le Brésil, pour la Guyane.

(a) Poursuivre l'adaptation des moyens aux contraintes opérationnelles des territoires

Les effectifs de la police nationale et de la gendarmerie nationale ont été fortement augmentés. Au total, 6 626 personnels de gendarmerie et de police sont affectés dans les quatre DOM, ce qui correspond, entre 2003 et 2008, à l'arrivée de 347 fonctionnaires supplémentaires. Ces renforts ont tout particulièrement profité aux services de la police nationale et aux départements de la Guadeloupe et de la Guyane. La gendarmerie nationale n'a bénéficié que de 62 postes nouveaux pendant cette période, alors que, selon le général Claude Vicaire, la population en zone de gendarmerie a cru de plus de 100 000 personnes.

Dans le même temps, les **dispositifs opérationnels ont été réaménagés** et sont aujourd'hui plus performants.

Pour renforcer les capacités de police judiciaire, des sections de recherche de la gendarmerie nationale ont ainsi été créées dans les quatre départements en 2007.

Par ailleurs, des groupements d'intervention régionaux (GIR)¹ sont désormais institués dans les quatre DOM. Les GIR de Guyane, de Guadeloupe et de La Réunion bénéficient aujourd'hui d'unités d'organisation et de commandement (UOC) à caractère permanent, ce qui constitue un élément d'efficacité supplémentaire dans la lutte contre la délinquance organisée dans ces départements.

Surtout, la **lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane** a fait l'objet d'un renforcement considérable dans le cadre des opérations « **Anaconda** » et « **Harpie** ». La plus grande disponibilité des forces armées en Guyane pour ces opérations a conduit à d'incontestables résultats, en permettant de déstabiliser les filières à l'origine de ces activités illicites.

Le nombre d'opérations « Anaconda » n'a cessé d'augmenter, passant de 37 en 2003 à 113 en 2007. Elles ont donné lieu, pour l'année 2007, à la saisie ou la destruction de matériels estimés à 23 millions d'euros. À la suite de ces opérations, 691 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits à la frontière.

Les 211 opérations « Harpie » qui leur ont succédé à compter du début de l'année 2008 ont permis des saisies et des destructions de matériels pour un montant de 28 millions d'euros. 624 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits à la frontière à cette occasion. Elles se sont caractérisées par l'emploi de 360 hommes des forces armées en Guyane et de 150 gendarmes, ainsi que par l'utilisation de moyens hélicoptés et nautiques.

¹ Ces structures sont composées de policiers de la sécurité publique, de la police judiciaire, des renseignements généraux et de la police aux frontières, de gendarmes, de fonctionnaires des services fiscaux, de la concurrence et de la répression des fraudes, des douanes et de la direction départementale du travail et de l'emploi, chargées de la lutte contre la délinquance dans toutes ses formes.

Le dispositif « Harpie » a été reconduit et renforcé depuis le 15 avril 2009, les opérations se concentrant sur le parc amazonien et sur les zones d'implantation amérindiennes. Ces opérations s'accompagnent désormais de l'institution de barrages fluviaux et terrestres destinés à bloquer les flux de clandestins et de moyens logistiques d'appui aux activités d'orpaillage.

Sur le plan juridique, la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a renforcé les moyens juridiques de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane¹, en alourdissant les peines applicables² et en facilitant les conditions d'interpellation et de garde à vue des personnes ayant participé à une activité de ce type.

Pour prendre en considération les difficultés liées à l'extraction de la forêt amazonienne des auteurs présumés d'activités d'orpaillage illégales, il est désormais prévu que lorsque le transfert des personnes interpellées dans le délai légal de la garde à vue soulève des difficultés matérielles insurmontables, le point de départ de la garde à vue peut exceptionnellement être retardé à l'arrivée dans les locaux du siège où cette mesure doit se dérouler et pour une durée ne pouvant excéder vingt heures³.

De façon plus générale, si la mission salue les efforts déjà accomplis par l'État pour faire face aux défis posés par les atteintes à l'ordre public dans les DOM, elle insiste sur le fait que **certains effectifs paraissent sous-dimensionnés par rapport aux tâches à accomplir**.

Tel semble être le cas des services de la gendarmerie nationale, nonobstant le renfort permanent de neuf escadrons de gendarmes mobiles. À Kourou, en particulier, la mission estime que les effectifs de la gendarmerie ne sont plus adaptés à l'évolution quasi exponentielle d'une population désœuvrée et sans véritable perspective d'avenir et d'emploi, alors même que la protection du centre spatial guyanais constitue une priorité d'action affichée du Gouvernement.

Dans un tel contexte, la mission demande **que la réforme de la carte militaire ne mette pas à mal la participation des forces armées, notamment en Guyane, à des opérations de maintien de l'ordre ponctuelles ou d'aide aux victimes en cas de sinistres liés à des calamités naturelles, fréquentes outre-mer**.

¹ Voir l'avis n° 240 (Sénat, 2008-2009) de M. Jean-Paul Virapoullé, fait au nom de la commission des lois, pp. 56-65.

² Aux termes de l'article 141-1 du code minier, l'infraction d'orpaillage illégal s'accompagnant d'atteintes graves à l'environnement est punissable d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amendes. Dans le cas où elle est commise en bande organisée, ces peines seraient portées à dix ans d'emprisonnement et à 150 000 euros d'amende.

³ Article 141-4 du code minier.

Selon la décision arrêtée par le Président de la République, quatre unités de l'armée seront en effet fermées à l'horizon 2011 dans les DOM : le 41ème Bataillon d'infanterie de marine de Baie-Mahaut (Guadeloupe)¹, le 33ème Régiment d'infanterie de marine de Fort-de-France² et la Base aérienne 365 du Lamentin (Martinique), ainsi que la Base aérienne 181 de Sainte-Clotilde (La Réunion)³. Ces décisions s'inscrivent dans une réorganisation plus générale des forces armées sur l'ensemble du territoire national, liée à l'évolution des rapports stratégiques ainsi qu'au renforcement de la présence française au sein de l'Otan.

La mission souligne néanmoins que la gravité des mouvements sociaux qu'ont connus les DOM au cours des derniers mois démontre l'intérêt d'une présence permanente d'un nombre suffisant de personnels militaires dans ces territoires afin de faire face à ces situations.

<p><u>Proposition n° 95</u> : Poursuivre l'adaptation des dispositifs juridiques et de l'organisation des services chargés de l'ordre public aux spécificités de l'immigration irrégulière et de la délinquance outre-mer.</p>

(b) Favoriser la coopération transfrontalière

Le caractère souvent transfrontalier de la délinquance dans les départements et régions ultramarines doit conduire à renforcer la coopération entre les autorités françaises et étrangères.

La mission se félicite que le Gouvernement ait déjà conclu des **accords avec certains États voisins destinés à faciliter la coopération policière transfrontalière.**

Un accord de coopération transfrontalière en matière policière a été signé avec le Surinam le 29 juin 2006. Il prévoit des patrouilles communes sur le fleuve Maroni, des échanges d'informations et le détachement d'un fonctionnaire de police dans l'État voisin. Quoique non ratifié par le Surinam, cet accord est néanmoins mis en œuvre et permet des actions conjointes des services de police des deux États afin de lutter contre les trafics illégaux de marchandises et l'immigration irrégulière.

Avec le Brésil, la conclusion de deux accords de coopération était envisagée, notamment afin de faire face à la nouvelle situation créée par l'édification du pont sur l'Oyapock. Un premier accord devait porter sur la création d'un « Bureau de contrôles nationaux juxtaposés », chargé du contrôle de la circulation des personnes et des biens à la butée du pont. Le second devait mettre en place un « Centre de coopération policière et

¹ Deux unités élémentaires PROTERRE (unités généralistes de l'armée de terre) seraient néanmoins maintenues.

² Une unité élémentaire PROTERRE serait maintenue.

³ Un détachement de l'armée de l'air serait cependant maintenu.

douanière », afin de faciliter l'échange d'informations entre les administrations des deux États. Cependant, selon les informations fournies par la direction centrale de la police aux frontières, faute d'accord entre la France et le Brésil, il semble que deux postes de contrôle seront finalement construits, de part et d'autre du fleuve. La mission regrette cette situation qui illustre malheureusement les difficultés des négociations entre États lorsqu'elles portent sur des questions policières...

Pour autant, la mission a pu relever que le service de la police aux frontières de Saint-Georges de l'Oyapock et la police fédérale brésilienne entretenaient des relations quotidiennes qui se manifestaient essentiellement par des échanges d'informations, la mise en œuvre d'opérations communes étant quant à elle limitée.

Par ailleurs, a été conclue le 17 mars 2006, dans le cadre de la Commission de l'océan Indien, une convention entre la France, les Comores, les Seychelles, Madagascar et l'île Maurice sur la sécurité régionale, qui a conduit à la mise en place de deux entités opérationnelles à La Réunion : un coordinateur national et un point de contact opérationnel unique constitué de la cellule de renseignement du centre opérationnel du commandement de la gendarmerie de ce département.

Une telle coopération est particulièrement importante dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants dans la zone Antilles-Guyane.

Une coopération opérationnelle est en place avec les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne, très présents dans cette zone, ainsi qu'avec Interpol dont une antenne est installée au siège du service régional de la police judiciaire en Martinique. Elle mobilise tous les attachés de sécurité intérieure du service de coopération technique internationale de police (S.C.T.I.P.) de la zone Caraïbe et d'Amérique latine.

Pourtant, la mission a pu constater que **le fonctionnement quotidien des mécanismes de coopération mis en place avec les États voisins des DOM est loin d'être évident.**

Ainsi, la coopération policière et judiciaire avec La Dominique, qui abrite des filières de « passeurs » d'immigrants clandestins d'origine haïtienne ou dominicaine vers la Guadeloupe, pourtant identifiées par les services de police français, est actuellement bloquée. Les autorités dominiquaises refusent ainsi de donner leur accord, dans le cadre d'une commission rogatoire internationale, pour que des enquêteurs français puissent entendre les personnes mises en cause.

Ces difficultés d'application ne doivent cependant pas remettre en cause la **conduite d'une politique encore davantage tournée vers la coopération internationale, tant en matière policière que judiciaire. La conclusion d'accords d'extradition avec les États voisins permettrait ainsi de mieux réprimer une délinquance qui profite souvent de l'émiettement juridique et politique de la Caraïbe pour échapper aux poursuites.**

La mission considère qu'une politique active en matière internationale est la seule façon de répondre efficacement à des activités délictueuses transfrontalières de plus en plus nombreuses et de plus en plus organisées en filières.

Proposition n° 96 : Renforcer les accords de coopération en matière policière et judiciaire ainsi qu'en matière de lutte contre l'immigration illégale.

3. Une meilleure reconnaissance des outre-mer : la diversité culturelle, une richesse à valoriser

Au-delà des aspects financiers et socio-économiques, une réflexion sur les spécificités des DOM ne peut faire l'impasse sur une de leurs caractéristiques les plus remarquables : leur exceptionnelle diversité culturelle.

À partir d'un large brassage de populations et des savoirs, chaque département s'est constitué au fil de l'histoire une identité culturelle propre, dont l'originalité et la force sont une légitime source de fierté.

Pour autant, la question identitaire dans les DOM n'est pas une question figée et donne lieu à de nombreux débats dont l'un des plus récurrents, et non le moindre, est celui de leurs relations avec l'État français. Cette interrogation a resurgi au premier plan de l'actualité à l'occasion des récents événements, dont l'origine puiserait dans un certain malaise identitaire ressenti dans ces départements, malaise dont la presse s'est largement faite écho.

Au terme de son étude, si la mission a effectivement fait le constat de l'attachement des DOM à leur identité propre, forgée par une histoire et une géographie particulières, elle a aussi relevé leur faible mise en valeur au plan national, et ceci malgré des initiatives nombreuses et à haute valeur symbolique prises, depuis une dizaine d'années.

Si cette question centrale concerne directement l'efficacité des mesures ainsi adoptées, elle doit interpeller également l'ensemble de nos concitoyens.

a) Des identités fortes, expressions de la diversité française

(1) L'histoire des départements d'outre-mer, genèse d'identités fortes et diversifiées

Notre pays partage avec les DOM une longue histoire commune. Ces terres sont, en effet, liées à la France depuis fort longtemps, bien plus anciennement que la Savoie, par exemple, qui n'est devenue française qu'en 1860.

Comme chacun sait, cette histoire commune est la conséquence de l'expansion coloniale qui a conduit la France, à l'instar d'autres nations européennes, à s'implanter dès 1503 dans la zone de Cayenne puis à créer en 1604, la colonie de Guyane (appelée alors « *France Equinoxiale* »). L'installation, débutée à partir de 1635¹, fut plus progressive aux Antilles, notamment du fait de la rivalité avec l'Angleterre, alors que la prise de possession par la France de l'île de La Réunion, alors nommée Île Bourbon, fut effective dès 1638.

L'esclavage, qui fut introduit dès cette époque, sur ces terres dépourvues de « bras », a profondément marqué la mémoire et la physionomie de ces sociétés par son ampleur et sa durée. Selon les estimations, plus de 700 000 esclaves ont ainsi été déportés vers la Martinique, la Guadeloupe et Saint-Domingue entre 1673 (date de la création de la Compagnie du Sénégal) et 1789². Quant à La Réunion, l'arrivée des premiers esclaves est mentionnée dès 1679.

Mais ce qui ne caractérise pas moins ces terres, c'est le combat acharné pour l'émancipation et la citoyenneté : depuis le statut d'esclave soumis au fameux « Code noir », appliqué à partir de 1687 aux Antilles, 1704 en Guyane et 1723 à l'île Bourbon, jusqu'à l'avènement de la départementalisation en 1946 qui a engagé le processus d'égalité sociale, les luttes ont illustré les histoires locales (marronnages, révoltes, affranchissements). Ces luttes ont conduit en 1794³, de manière temporaire d'abord, puis en 1848, de façon définitive cette fois, sous l'impulsion de Victor Schoelcher, à la reconnaissance pleine et entière des droits initialement niés.

L'abolition de l'esclavage amena, à son tour, de nouvelles vagues d'installations, les grands propriétaires faisant venir au cours du XIX^{ème} siècle des milliers de travailleurs sous contrat (des comptoirs de l'Inde notamment puis également de Chine, de Syrie, du Liban...), dont une partie importante finit par s'installer durablement.

Du fait de cette histoire, ces terres sont devenues le creuset de rencontres fructueuses entre des peuples originaires de tous les continents. Le brassage et les mélanges qui en ont résulté ont créé des sociétés profondément originales, selon un processus qualifié de « créolisation » et dont de grands intellectuels, comme Édouard Glissant⁴, ont su admirablement parler.

Chaque département a ainsi sa physionomie propre, ses us et ses coutumes, en fonction des composantes humaines et culturelles. Il y a une profonde diversité des outre-mer, trop longtemps gommée par des politiques et des statuts par trop uniformes.

¹ Le traité de Paris de 1814 marque le rattachement définitif de la Martinique.

² Les historiens estiment qu'entre 15 et 30 millions de personnes au total furent arrachées à l'Afrique pendant cette période dans le cadre du commerce triangulaire.

³ Rétabli par Bonaparte en 1802.

⁴ Poète, romancier et philosophe martiniquais.

Si l'esclavage, par exemple, a laissé des séquelles partout où il a sévi, celles-ci sont plus profondes et plus vivaces dans la société antillaise, en raison du contexte local.

La présence des « Békés » notamment, descendants des colons européens, appelés aussi « Blancs pays » en Guadeloupe (où ils sont moins nombreux qu'en Martinique) et surtout la question de leur poids dans le domaine économique, apparaît régulièrement dans les débats autour de l'héritage historique et les limites de ce brassage si souvent célébré. C'est un sujet toujours sensible, en particulier en temps de crise économique, source de crispations et de tensions, mais que les ultramarins eux-mêmes cherchent aujourd'hui à dépassionner, comme le montre le débat organisé par la Délégation pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer en pleine crise (le 18 mars 2009) ou les initiatives d'associations réunies sous la bannière de « Tous créoles ».

La départementalisation de 1946 apparaît ainsi comme le résultat de l'affirmation d'identités sociales et culturelles fortes, ainsi résumées par Aimé Césaire : « *Ce ne sont pas des paysages, mais des pays ; pas des populations, mais des peuples* ». Elle a couronné une histoire commune de presque trois siècles marquée par une puissante volonté d'accès à la citoyenneté, dans un cadre institutionnel permettant la réalisation de l'égalité sociale et politique.

Partant de cette analyse, et comme le souligne Daniel Maximin¹, « *tout ce qui peut contribuer à restaurer dans ses sociétés le lien citoyen local, le sentiment d'appartenance régionale, l'assurance identitaire face aux dérives de l'aliénation, la richesse de leur plurilinguisme, et la conscience historique d'être héritiers des résistances et non victimes éternelles de l'oppression originelle, ne peut qu'assainir et clarifier le dialogue dans tous les domaines.*»

(2) La richesse culturelle des départements d'outre-mer, un atout pour l'avenir

Aux singularités de la géographie (environnement, mer, ressources naturelles), s'ajoutent les atouts du métissage culturel de ces départements avec les aptitudes qui y sont généralement associées : capacité d'adaptation, multilinguisme, ouverture sur le monde...

Ces terres offrent une impressionnante mosaïque culturelle, exemples peut-être uniques au monde, découlant de l'origine plurielle de leurs racines.

La Réunion compte une dizaine d'apports différents entre les créoles descendants des premiers arrivants (français et malgaches), les Indiens appelés « Malabars » d'origine tamoule, les orientaux appelés « Z'arabes », les Chinois, les Noirs appelés « Cafres » d'origine malgache ou africaine, les

¹ Daniel Maximin poète, romancier et essayiste, est également un des rapporteurs nationaux des Etats Généraux de l'outre-mer.

« Z'oreils » ou « Métros » dont certains, venus pour quelques années et qui s'y sont fixés, les Malgaches qui furent à l'origine de l'occupation définitive de l'île, les Comoriens encore peu nombreux et qui constituent une émigration récente...

De même en est-il pour la population guyanaise qui regroupe des Amérindiens qui ont été les premiers habitants, les Noirs marrons (descendants d'esclaves fugitifs de l'ex-Guyane néerlandaise), les créoles (guyanais mais aussi antillais), les H'mongs originaires de l'Asie du Sud-est, les métropolitains auxquels s'ajoutent diverses populations « immigrées » : Chinois, Haïtiens, Brésiliens, Surinamiens, Guyaniens, Libanais, Syriens etc.

Aux Antilles, les racines européennes et africaines de l'origine, fièrement brandies au nom du concept de « négritude » forgé par Aimé Césaire, se sont mêlées aux ajouts ultérieurs également divers (chinois, libanais...) pour produire une grande diversité de « mondes créoles ».

Cette diversité de l'outre-mer a longtemps été éclipsée dans les rapports avec l'État français, uniformité qui est imputée par les populations ultramarines à une certaine « *ignorance, voire du mépris de la part des décideurs parisiens* ». ¹

Fruit de cette histoire métissée, la richesse culturelle des DOM se révèle dans de multiples domaines : patrimoine, musique et danse, architecture, gastronomie ...

Parmi ceux-ci, une place particulière doit être faite aux **langues créoles** dont l'article 73 de la LODEOM adoptée en mai dernier, vient de reconnaître qu'elles font partie de notre patrimoine national, un an après la consécration des langues régionales par l'article 75-1 de la Constitution.

Selon l'auteur de l'amendement² qui a introduit cette disposition lors de la discussion du texte à l'Assemblée nationale, une telle reconnaissance des langues créoles de la Martinique, de la Guadeloupe, de La Réunion et de la Guyane doit contribuer à « *nous réconcilier avec nous-mêmes* » et constitue un volet indispensable de la nouvelle loi :

« Ce projet de loi, je l'admets, contient des dispositions courageuses sur les plans financier et fiscal ; mais il lui manque une dimension fondamentale, qui élèverait les pays concernés au-delà des questions d'argent et des mécanismes de distribution économiques : une culture du développement qui leur soit propre et qu'ils puissent partager. La diversité des cultures fait la richesse de la France ; parmi elles, la langue est fondamentale. Le créole pourrait ainsi trouver sa place dans les délibérations du conseil municipal, à La Poste, dans les discussions, les contrats et la vie publique en général. Nous avons déjà franchi un pas avec la création du CAPES de créole ; il faudrait aujourd'hui, aller plus loin. »

¹ *Le Monde*, mercredi 17 juin 2009 (rubrique Débats) p 19.

² M. Serge Letchimy, député de la Martinique.

Même si on peut s'interroger sur la portée concrète d'un tel amendement, il s'agit d'un acte symbolique fort.

Depuis les années 70, on assiste au réveil des identités locales, portées par la jeunesse, partout dans le monde, y compris en France métropolitaine.

Dans les DOM, la résurgence des thèmes identitaires est très présente dans la vie publique. Dans l'ouvrage « *Conflits sociaux en Guadeloupe. Histoire, identité et culture dans les grèves en Guadeloupe* », Patricia Braflan-Trobo, directrice d'une agence ANPE et professeur de gestion des ressources humaines, souligne bien l'utilisation récurrente des éléments de l'identité pour mieux mobiliser la population dans les luttes sociales :

« Il n'est pas une grève en Guadeloupe de nos jours où les prises de parole ne se fassent pas en créole, où le gwoka, musique traditionnelle de la Guadeloupe, ne soit pas omniprésent et où les repas exclusivement admis comme guadeloupéens ou antillais ne soient pas les seuls autorisés sur les piquets de grève. L'évolution pendant ces vingt dernières années du mouvement social en Guadeloupe met en évidence l'appropriation par ces mouvements de nombreux éléments de la culture et de l'identité guadeloupéenne. Ces éléments, puisés particulièrement dans l'héritage culturel et identitaire noir (africain ou indien), sont perçus comme des données déterminantes du succès du conflit. »

L'appellation des mouvements protestataires reflète cette tendance : Lyiannaj kont pwofitasyon (LKP), Kolektif 5 févryé, Mayouri pou lavi meyow (MPLM), ces mouvements qui utilisent largement le créole dans leurs mots d'ordre.

Dans « *L'outre-mer français : évolution institutionnelle et affirmations identitaires* », le professeur Thierry Michalon évoque, pour sa part, les liens entre le débat statutaire et les revendications identitaires, l'assimilation juridique ayant parfois été perçue comme un risque d'assimilation culturelle.

Toutefois, M. Pierre Pluton, président de l'Association métropolitaine des élus originaires des DOM (AMEDOM), a précisé lors de son audition par les membres de la mission qu'une rupture de générations s'était produite, à son sens, au cours des années 90 dans les communautés ultramarines de l'hexagone. Constatée à l'occasion des violences urbaines, cette rupture serait le fait de jeunes exprimant leur malaise et un fort besoin identitaire du fait de leur déracinement, alors que leurs parents, eux, se sentent Français à part entière.

Le choix des thèmes de « la mémoire », de « l'identité » et de « la culture » dans les États généraux en cours, ainsi que les débats au sein des groupes de travail est révélateur de l'importance actuelle de cette question pour les ultramarins et des interrogations suscitées.

La conscience par les ultramarins de leur singularité culturelle au sein de la République française, singularité chaque jour un peu plus menacée par la mondialisation qui, comme partout ailleurs, tend à une uniformisation des modes de vie, n'est encore que rarement ressentie comme un réel atout.

Si la reconnaissance des atouts que représente cette richesse culturelle passe par des mesures symboliques fortes, elle nécessite sans doute également des résultats tangibles et directement mesurables par les intéressés eux-mêmes.

b) Une reconnaissance encore incomplète : la justification d'une démarche plus volontaire

Le constat d'une méconnaissance, voire selon certains d'un oubli méthodiquement organisé¹, de l'histoire de l'esclavage a conduit, au cours d'une période relativement récente, à une succession d'initiatives et à des évolutions institutionnelles qu'il convient de saluer.

Cette démarche, portée en premier lieu par les élus et représentants ultramarins, répond à une double préoccupation : que cette histoire ne soit pas ignorée dans la mémoire collective mais aussi qu'elle puisse aussi permettre, notamment aux jeunes générations, de se tourner résolument et avec confiance vers l'avenir.

(1) L'adoption de mesures symboliques fortes mais récentes

La prise en compte de cette histoire partagée, mais largement occultée, s'est développée par étapes, toutes chargées d'une grande portée symbolique.

Trois ans après une marche silencieuse qui a rassemblé à Paris des dizaines de milliers d'Antillais, de Guyanais et de Réunionnais à l'occasion du cent cinquantième anniversaire de l'abolition de l'esclavage, la **loi n° 2001-434 du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crimes contre l'humanité** a été adoptée à la suite d'une proposition déposée par Mme Christiane Taubira-Delannon, députée.

Par cette loi, votée à l'unanimité par le Parlement, la République française a reconnu officiellement que la traite négrière transatlantique, ainsi que dans l'océan Indien d'une part et l'esclavage, d'autre part, ont constitué un crime contre l'humanité.

Lors de l'examen de ce texte en première lecture au Sénat², M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'État à l'outre-mer, en a clairement rappelé l'enjeu : « *Aujourd'hui, le temps est venu d'effectuer le travail inverse, celui de la mémoire. Il correspond à une exigence éthique de la conscience, mais également à une nécessité collective. Je suis profondément persuadé qu'il n'y a pas de possibilité de construire un avenir avec les peuples qui ont*

¹ Proposition de loi de Mme Christiane Taubira-Delannon tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crimes contre l'humanité, n° 1297, déposée le 22 décembre 1998.

² Le 23 mars 2000

été opprimés, détruits dans leur chair et dans leur culture si l'on ne se résout pas à assumer l'Histoire. Il n'y a pas de justice ni de paix sans vérité. Là est le prix d'un monde fidèle aux valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité qui fondent notre société ».

Ainsi, la loi prévoit en particulier que les programmes scolaires et les programmes de recherche en histoire et en sciences humaines doivent accorder à la traite négrière et à l'esclavage la place substantielle qu'ils méritent, en insistant sur la coopération qui permettra de « mettre en articulation » les archives disponibles en Europe avec les sources orales et vestiges disponibles en Afrique, dans les Amériques, aux Caraïbes.

Elle annonce aussi la recherche d'une date commune au plan international pour commémorer l'abolition de la traite négrière et de l'esclavage, sans préjudice des dates commémoratives propres à chacun des DOM.

Le comité de travail, prévu à cet effet et installé en 2004 sous le titre de Comité pour la mémoire de l'esclavage (CPME), proposa la date du 10 mai qui est devenue la date officielle.

Mais ce n'est que par une circulaire très récente, du 29 avril 2008, relative aux commémorations de la traite négrière, de l'esclavage et de leurs abolitions, qu'ont été fixées les règles officielles pour la commémoration nationale et précisées les autres dates historiques ou commémoratives tenant aux événements locaux dans chaque DOM.

Il faut noter qu'à ce jour, notre pays est toujours le seul ayant fait de la traite négrière et de l'esclavage des « *crimes contre l'humanité* » et ayant institué une date nationale de commémoration.

Par ailleurs, le comité, créé en 2004 pour cinq ans, a vu tout dernièrement ses missions consolidées, le 17 juin dernier, par le Premier ministre, reconnaissant le travail accompli mais aussi celui qui reste à effectuer pour faire évoluer les programmes scolaires, favoriser les progrès et la vulgarisation de la recherche, ou encore valoriser le patrimoine sur la traite.

Le décret du 6 mai 2009 précise que le comité désormais nommé « **Comité pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage** » est composé de douze personnalités, nommées pour trois ans, « *en raison de leurs compétences et de leur expérience en matière de recherche, d'enseignement, de conservation, de diffusion ou de transmission de l'histoire et des mémoires de la traite, de l'esclavage et de leur abolition* ».

Composé d'historiens, de chercheurs, et de spécialistes du patrimoine, ce comité est chargé :

- de pérenniser l'inscription des mémoires de la traite et de l'esclavage dans la conscience collective ;

- mais également de favoriser les travaux de recherche et la diffusion de la connaissance historique sur ces questions auprès du plus large public, notamment scolaire.

Commémorée chaque année depuis 2006, la « **Journée des mémoires de la traite négrière, de l'esclavage et de leurs abolitions** » fixée le 10 mai, en référence à la date de l'adoption de la loi Taubira, est devenue l'une des grandes manifestations républicaines.

Elle a pris place à côté d'autres manifestations officielles comme le 23 mai, la journée du souvenir des victimes de l'esclavage colonial organisée par les associations des originaires d'outre-mer ou les journées de commémoration célébrées dans les DOM (le 22 mai en Martinique, le 27 mai en Guadeloupe, le 10 juin en Guyane et le 20 décembre à La Réunion).

Il est important de comprendre que chaque département a sa propre date pour commémorer l'abolition en raison des circonstances locales de celle-ci. En Martinique, par exemple, la date officielle de l'abolition est le 22 mai car, avant même l'arrivée du décret officiel dans l'île, les esclaves se rebellèrent et exigèrent leur libération immédiate. Devant l'ampleur du mouvement, et à la demande du conseil municipal de Saint-Pierre, le gouverneur de l'île proclama l'esclavage aboli à partir de ce jour à la Martinique.

En 2009, la cérémonie officielle de la « *Journée nationale de commémoration des mémoires de la traite négrière, de l'esclavage et de leur abolition* », s'est tenue à Bordeaux qui a inauguré une exposition permanente au musée d'Aquitaine consacrée au commerce atlantique et à l'esclavage, rappelant qu'elle fut jadis le deuxième port négrier de France après Nantes.

Comme il est rappelé dans le document de présentation de cette exposition, celle-ci vise avant tout à « *aider à comprendre sans anachronisme culpabilisateur* » et à « *refuser toute amnésie* ».

Le Sénat et la commémoration de l'esclavage

Le Sénat compta dans ses rangs des personnalités prestigieuses ayant œuvré à l'abolition de l'esclavage : l'abbé Grégoire, le sénateur Victor Schoelcher, le sénateur Auguste Scheurer-Kestner.

En 1998, le 150^{ème} anniversaire du décret d'abolition y a été célébré avec une solennité particulière lors d'une journée de commémoration et une séance exceptionnelle, à l'issue de laquelle fut dévoilée une médaille à l'effigie du Président Gaston Monnerville, à la place qu'il occupait lorsqu'il était dans l'hémicycle.

Le 10 mai 2001 y fut adoptée à l'unanimité la loi reconnaissant l'esclavage comme un crime contre l'humanité, qui devint la loi du 21 mai.

C'est au Sénat, dans son jardin, qu'a eu lieu chaque année depuis 2006 une des principales cérémonies publiques nationales du 10 mai, journée des mémoires de la traite, de l'esclavage et de leur abolition. En 2009, cette cérémonie a été présidée par Mme Catherine Tasca, vice-présidente du Sénat.

En 2006 et 2007 notamment, la commémoration a revêtu une importance toute particulière.

Le 10 mai 2006, le Sénat participa à la première journée nationale de commémoration avec deux expositions, l'une à ciel ouvert dans le jardin du Luxembourg, l'autre dans le Palais : « La Forêt des Mânes », inaugurée par le Président de la République ; la seconde, dans le foyer Clemenceau du Palais, sur « La route des abolitions de l'esclavage », exposition itinérante qui passe par l'Alsace, la Lorraine et la Franche-Comté, due à l'initiative des élus de ces régions pionnières de ce combat, en partenariat avec le réseau « Route des abolitions ».

Le 10 mai 2007, fut dévoilée la sculpture de Fabrice Hyber, artiste de renommée internationale, « le cri et l'écrit ».

Les mesures qui viennent d'être rappelées traduisent bien les progrès de la reconnaissance institutionnelle de l'histoire des outre-mer mais aussi leur caractère trop récent pour en mesurer l'impact.

Les premiers comptes-rendus des États généraux de l'outre-mer, notamment dans l'hexagone, font d'ailleurs état du sentiment, de la part des ultramarins, d'une large méconnaissance dans la société française. Cette méconnaissance alimenterait les relations empruntes d'incompréhension que la France hexagonale et les DOM entretiennent et qui font le lit de bien des clichés.

Les événements récents du début de l'année 2009 sont interprétés par certains comme un appel lancé par les populations ultramarines, appel fondé sur un sentiment d'abandon et d'injustice, et le souhait d'être traitées sur un pied d'égalité et non avec mépris ou indifférence.

Dans un article récent publié dans Le Monde du 17 juin 2009, Fred Constant, Daniel Maximin et Françoise Vergès¹ estiment ainsi que « *Au-delà de ses causes immédiates, ce que la crise récente a également révélé avec force, ce qui presse avant tout, du petit artisan au fonctionnaire, du demandeur d'emploi à l'étudiant, du chef d'entreprise à l'agriculteur, c'est bien d'éradiquer ce sentiment diffus mais tenace, culpabilisant à l'envi, de coûter plus à l'État qu'on ne lui rapporte, d'être toléré mais pas véritablement reconnu par la France, de se sentir comme une étrangeté installée en son for intérieur. Sortir de la crise, c'est aussi renverser cette perspective séculaire, en montrant au contraire, comment les outre-mer sont de véritables laboratoires de la diversité culturelle et confessionnelle, mais surtout les berceaux d'idées et de créations.* »

¹ Fred Constant est professeur de sciences politiques au Centre de recherche sur les pouvoirs locaux dans la Caraïbe ; Daniel Maximin est poète, romancier, ex-directeur régional des affaires culturelles en Guadeloupe ; Françoise Vergès est politologue et auteur de la *Mémoire enchaînée, question sur l'esclavage* (2006).

Entre la revendication d'une égalité effective et la perception d'un discours « victimaire », les amalgames et les malentendus n'en finissent pas de brouiller les débats.

Le temps paraît venu d'une évolution profonde des regards, de part et d'autre, afin de « *passer du ressassement au dépassement* », selon la formule d'Édouard Glissant, et de répondre aux vrais défis d'aujourd'hui, en particulier économiques, en construisant ensemble l'avenir.

Ce constat amène à s'interroger sur le processus de construction de la mémoire nationale et des moyens plus efficaces à mettre en œuvre.

Les acteurs de cette mémoire collective sont potentiellement nombreux : l'État, en particulier l'Éducation nationale, le Parlement et les collectivités territoriales, les chercheurs et les historiens, les relais culturels (associations, artistes, musées...).

À cet égard, le rôle de l'école apparaît essentiel car il concerne les jeunes et conditionne l'avenir. Changer le regard sur les « outre-mer » suppose d'abord un effort de pédagogie pour une meilleure connaissance des sociétés ultramarines (dans leur diversité), des conditions de vie des populations, de leurs cultures et de leurs histoires, comme parties intégrantes de l'histoire de la France.

Sur ce point, le Comité pour la Mémoire de l'esclavage (CPME) comme auparavant le rapport Lise-Tamaya, a suggéré dès son installation que les manuels scolaires accordent une place accrue aux sujets liés à la traite et à l'esclavage et à la valorisation des atouts que recèlent les outre-mer.

L'espoir de la mission est que l'on passe ainsi de l'incantation ou de la commémoration à l'instruction.

La procédure actuelle de modification des programmes scolaires du ministère donne une responsabilité éminente à l'État. Mais la procédure de révision engagée par le ministère n'a eu, pour l'instant, qu'une portée limitée, y compris paradoxalement dans les DOM où l'histoire locale paraît également assez superficiellement étudiée.

Les révisions des programmes doivent émaner du ministre de l'éducation. Le ministère de l'éducation envoie une lettre de cadrage à un groupe d'experts qui présente un projet de programme. Ce projet est alors soumis à consultation via le site internet eduscol. Un projet définitif de programmes est élaboré, sur lequel le conseil supérieur de l'éducation (CSE) rend un avis. Le ministre de l'éducation promulgue ensuite les programmes sans être tenu par l'avis du CSE. La présence d'universitaires dans le groupe d'experts permet de faire le lien entre le programme enseigné et les acquis de la recherche historique.

Dans ce cheminement, qui requiert beaucoup d'opiniâtreté et de conviction, il faut saluer le travail des collectivités locales et de leurs élus, dans l'hexagone comme dans les DOM, et leurs actions en faveur de ce travail de mémoire et de culture.

Sur le terrain, il s'agit notamment de l'ouverture ou de la restauration de lieux à haute valeur symbolique: lieux de combats (Fort Delgrès en Guadeloupe), de marronnage (l'Entre-deux à La Réunion et dans les communes de Guyane), sites de plantations coloniales (Martinique), médiathèque (Kourou), projet de La Maison des Civilisations et de l'Unité Réunionnaise (Saint-Paul, La Réunion)...

Partant de l'histoire, ces actions ont pour point commun de mettre l'accent sur la dimension culturelle toujours vivace de ce passé. Comme le souligne notre collègue Georges Patient : « *Nous devons faire nous-mêmes ces histoires, ne pas se contenter de ce qui a été fait, remettre en questions, susciter le débat ; c'est ainsi qu'elles s'imposeront comme « notre histoire commune ».* »¹

S'inscrivant dans cette perspective, la mission propose de créer dans l'hexagone, une Maison des richesses des outre-mer, lieu de meilleure connaissance de leurs spécificités et de leur importance dans l'ensemble national français.

La création d'un tel lieu serait destiné à :

- approfondir les racines culturelles des DOM notamment celle liée à l'histoire de l'esclavage (connaissance du patrimoine et des archives, espace de débats et d'échanges, etc.) et à rendre cette histoire plus largement accessible à tous (documentaires, visites des lieux historiques de la traite dans l'hexagone), outils pédagogiques, etc.

- ouvrir un large public sur les multiples richesses des outre-mer dans les différents aspects de leurs cultures : langues créoles, musique, gastronomie, architecture...

Proposition n° 97 : Créer une Maison des richesses des outre-mer, lieu de meilleure connaissance de leurs spécificités et de leur importance dans la société française.

¹ Georges Patient. *Chemins pour la Guyane*(2008).

(2) La nécessité d'aller plus loin

La conviction de la nécessité de mesures plus directives repose sur le constat général, dressé à l'échelle nationale, de la faible représentation de la diversité culturelle aux postes de responsabilité dans le monde économique ou dans l'administration ou celui des médias, voire de l'existence de certaines discriminations à l'encontre des ultramarins.

Pour les médias, la réalité de ce problème a été admise par M. Michel Boyon, président du Conseil supérieur de l'Audiovisuel, lors d'une conférence de presse du 12 novembre 2008. La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des chances a consacré la compétence du CSA en matière de diversité qui, en janvier 2007, a donc créé un groupe de travail spécifique sur ce sujet.

Rendant compte des travaux de l'Observatoire constitué à l'initiative de ce comité, M. Michel Boyon a dressé un constat sévère :

« Je ne dirai pas que ces résultats ne sont pas satisfaisants, je dirai qu'ils sont inacceptables. Ils sont intolérables dans la France de 2008. La diversité, c'est la vie. Et malheureusement, notre télévision aujourd'hui ne reflète pas ce qu'elle devrait exprimer et représenter aujourd'hui. Vous pourrez constater que par rapport à l'étude faite en 1999, il y a 9 ans, les progrès sont infimes. Et ce n'est pas parce qu'il y a eu une légère progression, très légère progression, qu'il faut s'imaginer que le problème serait en voie d'être résolu, loin de là. Cette situation n'est pas acceptable, elle n'est pas admissible, elle n'est pas tolérable, et il faut que chacun en tire les conséquences. Et le CSA le fera. Il ne suffit plus aujourd'hui de clamer "diversité, diversité, diversité !", il faut passer à des choses beaucoup plus concrètes et beaucoup plus fortes. Et nous allons donc entreprendre un dialogue, une concertation que j'appellerai une concertation positive avec les chaînes, et le sujet de la diversité sera l'un des grands chantiers du CSA pour l'année 2009. »

Si on peut en regretter le caractère tardif, cette prise de conscience augure d'une volonté nouvelle de la part du CSA qui a décidé de mener, en 2009, cinq actions principales:

- la communication des résultats globaux de l'étude aux journalistes et sur son site internet ;

- la création d'un baromètre de la diversité : ce baromètre, publié tous les six mois et auquel contribueront financièrement les diffuseurs, permettra de mesurer régulièrement les progrès accomplis par les chaînes sur la base d'une méthodologie fixée par le Conseil ;

- l'organisation d'une réunion de travail avec chaque diffuseur : cette réunion permettra d'analyser les résultats obtenus afin d'aboutir, dans une optique de collaboration constructive, à un engagement de sa part à maintenir les bons résultats acquis et à progresser sur les genres où l'étude met en évidence des insuffisances quantitatives et qualitatives ;

- la prise, par les chaînes, d'engagements précis et publics, à court et moyen termes, de manière à ce qu'ils trouvent leur traduction à l'écran ;

- l'utilisation, le cas échéant, d'un instrument juridique plus contraignant.

Pour l'instant, le CSA exclut de recourir à toute politique s'inspirant de l'idée de quotas pour privilégier l'adhésion des chaînes à une démarche constructive, mais au cas où cette démarche échouerait, il examinera la possibilité d'actions juridiques plus incitatives et impératives.

Les actions appellent une évaluation qui devra impliquer les services de l'État mais qui doit aussi conduire le Parlement à exercer davantage ses moyens de contrôle dans ce domaine. Comme l'a rappelé M. Patrick Karam, un des chantiers majeurs de la Délégation qu'il dirige est la visibilité, en particulier dans les médias, thème également retenu pour les États généraux dans l'hexagone.

Proposition n 98 : Accroître la visibilité des outre-mer dans les médias, notamment en mobilisant le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) sur cette question.

La mission a constaté par ailleurs, la diffusion insuffisante d'œuvres valorisant les cultures d'outre-mer, faute de relais nationaux efficace. Même si les associations ultramarines, très dynamiques aussi dans l'hexagone (notamment en l'Île-de-France), et les collectivités réalisent un travail considérable, elles n'obtiennent qu'une audience limitée et qui ne peut être comparée avec l'impact des grandes émissions audiovisuelles.

Elle propose donc de développer les prêts d'archives de RFO (ou France O) aux autres chaînes mais aussi de créer des agences de diffusion des cultures ultramarines chargées de mieux promouvoir la richesse culturelle en France et à l'étranger. La mise en place de ces agences permettrait de diffuser cette culture et de mieux fédérer et mutualiser les moyens et ressources de tous les acteurs dans ce domaine autour de grands événements ou d'opérations d'envergure.

Proposition n° 99 : Créer des agences pour la promotion des cultures ultramarines, associant les collectivités locales et les associations, afin de leur assurer un plus grand rayonnement en France et à l'étranger.

Dans le monde du travail, le constat de la sous-représentation des ultramarins aux postes de responsabilités est identique.

Lors de son audition, M. Patrick Karam a mentionné la persistance de « discriminations à l'emploi », notamment lorsque les offres d'emploi comportent une rubrique relative au pays d'origine avec une liste dans laquelle figurent les DOM !

Par ailleurs, les entreprises recrutent souvent directement auprès de cabinets spécialisés sans passer par le marché local.

M. Pierre Pluton, président de l'Association métropolitaine des élus originaires des DOM (AMEDOM) a reconnu que les ultramarins installés en métropole étaient encore trop souvent cantonnés aux métiers subalternes et confrontés à des difficultés dans leur évolution de carrière.

Dans ce contexte, il faut saluer l'action, encore isolée mais encourageante, d'organisations comme la Fédération des entreprises des DOM (FEDOM) qui s'est engagée, par convention, à donner la priorité, à niveau de compétences égal, à celui qui connaît l'environnement local, pour avantager les ultramarins.

La Délégation à l'égalité des droits des Français d'outre-mer a lancé aussi avec les groupements d'entrepreneurs une « *Journée pour l'égalité des chances* » et prévu la création d'un site Internet rassemblant l'ensemble des offres d'emploi en outre-mer.

S'il manque encore, de l'avis général, de dispositifs incitatifs forts, il faut souligner que l'État s'est néanmoins récemment doté de nouveaux instruments de lutte contre les discriminations : Haut Commissariat pour la diversité et l'égalité des chances, Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE), Délégation à l'égalité des chances des Français d'outre-mer...

Leur multiplicité peut d'ailleurs être à l'origine de chevauchements des domaines d'action et donc source de confusion, voire de désaccords comme, par exemple, en matière de mesure des discriminations vis-à-vis des ultramarins. La question de l'opportunité de fixer des quotas fait aussi débat, étant noté la position particulière des ultramarins, qui sont citoyens français à part entière mais aussi victimes des mêmes préjugés que peuvent l'être des étrangers.

Une politique volontariste menée, par ou avec l'aide du Gouvernement, dans certains domaines de la vie courante a montré que des résultats encourageants pouvaient être obtenus rapidement.

S'agissant de l'accès au logement, par exemple, une « *Charte portant lutte contre les pratiques de discrimination au logement à l'égard des Français originaires d'outre-mer* » a été signée entre la ministre du logement et de la ville et les grandes organisations professionnelles de l'immobilier.

La Charte rappelle que le refus de cautionnement est passible de sanctions pénales et professionnelles pouvant aller jusqu'à l'exclusion. S'agissant des discriminations liées aux origines, la méthode retenue est celle de tests de discrimination pour surveiller et établir les cas de refus illégaux, et les porter devant les instances susmentionnées.

La même méthode a été utilisée avec succès pour lutter contre la discrimination bancaire (refus de prêts lorsque la caution vient d'outre-mer), problème qui a été abordé dans le cadre de la discussion de la loi d'orientation pour le développement économique des outre-mer (LODEOM).

L'Etat doit donc mettre en place, sans tarder, des moyens plus efficaces afin de parvenir à une plus grande égalité des droits. Le renforcement des pouvoirs et du périmètre d'intervention de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité est, en particulier, souhaitable. Celle-ci devrait pouvoir, par exemple, mener de grandes opérations de *testing* en matière d'embauche des jeunes d'outre-mer et faire une large publicité des résultats.

Au-delà, la mission suggère de créer, dès cette année, des rencontres pluriannuelles avec les milieux socio-économiques de l'hexagone (les « Grands Rendez-vous économiques des outre-mer») pour valoriser les atouts des ultramarins, en particulier des jeunes diplômés, et associer étroitement le monde de l'entreprise à l'objectif de diversité, et de la présenter comme positive pour son image.

<p><u>Proposition n° 100</u> : Créer les « Grands Rendez-vous économiques des outre-mer» pour valoriser les atouts des ultramarins et associer le monde de l'entreprise à l'objectif de diversité.</p>

LES 100 PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DES DOM

Proposition n° 1 : Favoriser l'utilisation par les DOM des facultés d'adaptation offertes par l'article 73 de la Constitution.

Proposition n° 2 : Dépasser le schéma actuel de la région monodépartementale, dans le respect du choix des élus et des électeurs des DOM.

Proposition n° 3 : En amont d'une consultation relative à l'évolution institutionnelle (article 73 de la Constitution) ou à l'évolution statutaire (article 74 de la Constitution) d'un DOM, organiser une campagne d'information permettant d'éclairer véritablement le choix des électeurs.

Proposition n° 4 : Faire de l'administration centrale de l'État chargée de l'outre-mer une véritable administration de mission rattachée au Premier ministre.

Proposition n° 5 : Renforcer les pôles « outre-mer » dans chacun des ministères « techniques ».

Proposition n° 6 : Mieux adapter l'organisation des services déconcentrés de l'État aux spécificités des DOM et à leur évolution institutionnelle.

Proposition n° 7 : Accompagner l'autonomie accrue des DOM par un renforcement des fonctions d'expertise et de contrôle de l'administration déconcentrée.

Proposition n° 8 : Mettre en place une véritable formation des agents de l'administration de l'État, avant leur affectation dans les DOM, sur les particularités juridiques et opérationnelles de ces territoires.

Proposition n° 9 : Renforcer l'attractivité des affectations des fonctionnaires de l'État dans les DOM par des mécanismes d'incitation financière ciblés sur certains emplois et de valorisation du déroulement des carrières.

Proposition n° 10 : Assurer une meilleure représentation des personnels originaires des DOM aux postes d'encadrement dans l'administration de l'État outre-mer.

Proposition n° 11 : Mettre en place un suivi et une évaluation annuels des agents de l'administration de l'État affectés dans les DOM afin de s'assurer de l'adéquation de leurs compétences aux fonctions outre-mer.

Proposition n° 12 : Ajuster les majorations de traitement des fonctionnaires de l'État dans les DOM au différentiel réel du coût de la vie.

Proposition n° 13 : Mettre en place, dès 2010, un plan sur 5 ans associant les services fiscaux de l'État et les collectivités territoriales pour identifier l'ensemble des bases imposables.

Proposition n° 14 : Conserver impérativement, au-delà de l'échéance de 2014, le dispositif actuel de l'octroi de mer.

Proposition n° 15 : Accroître les produits de la taxe de consommation sur le tabac.

Proposition n° 16 : Étudier les modalités de mise en place d'une taxe spécifique sur les sommes engagées dans les DOM dans les courses et les jeux, au profit des collectivités territoriales.

Proposition n° 17 : Remise par le Gouvernement d'une étude présentant les différents scénarios permettant une augmentation des retombées financières, pour les collectivités territoriales, de l'activité spatiale en Guyane, tout en préservant la compétitivité du site de Kourou.

Proposition n° 18 : Rendre des marges de manœuvre aux collectivités territoriales en ajustant les majorations de traitement des fonctionnaires territoriaux au différentiel réel du coût de la vie.

Proposition n° 19 : Une fois les majorations de traitement réajustées au différentiel réel du coût de la vie, compensation par l'Etat des charges supplémentaires qui en résultent pour les collectivités territoriales, grâce aux économies réalisées par cette réforme pour les fonctionnaires de l'État.

Proposition n° 20 : Annuler les dettes sociales accumulées par les collectivités territoriales au 1^{er} juillet 2009, sous réserve du paiement des cotisations aux échéances au cours des dix prochaines années.

Proposition n° 21 : Renforcer et étendre les dispositifs de redressement financier des collectivités territoriales, et améliorer l'encadrement et la formation des décideurs locaux en matière de gestion des finances publiques.

Proposition n° 22 : Assurer un contrôle strict des services de la concurrence dans certains secteurs économiques afin de dynamiser la concurrence.

Proposition n° 23 : Inciter les acteurs locaux à promouvoir les productions locales.

Proposition n° 24 : Renforcer l'approvisionnement des DOM dans leur environnement géographique.

Proposition n° 25 : Obtenir pour la Guyane une dérogation aux normes européennes afin qu'elle puisse s'approvisionner en pétrole chez ses voisins.

Proposition n° 26 : Mettre en place les outils statistiques permettant une réelle surveillance du niveau et de la formation des prix dans les DOM.

Proposition n° 27 : Remise au Parlement d'une étude sur l'impact de l'octroi de mer en matière de prix.

Proposition n° 28 : Instituer un véritable « service de la transparence des prix » dans les DOM.

Proposition n° 29 : Inciter les acteurs locaux à développer les infrastructures en matière de pêche.

Proposition n° 30 : Encourager la structuration des filières et l'organisation des interprofessions.

Proposition n° 31 : Soutenir la diversification des activités agricoles.

Proposition n° 32 : Engager un véritable plan de restauration de l'espace agricole avec l'objectif d'un doublement de la surface agricole utile (SAU).

Proposition n° 33 : Lever les verrous pour permettre le développement des filières prometteuses et la diversification des activités des agriculteurs et des pêcheurs.

Proposition n° 34 : Étendre aux agriculteurs et aux pêcheurs des départements outre-mer les dispositifs de garantie et d'aide applicables en métropole.

Proposition n° 35 : Défendre une meilleure prise en compte des spécificités de l'agriculture et de la pêche ultramarines dans la réglementation européenne.

Proposition n° 36 : Mettre en place un plan spécifique outre-mer de recherche-développement dans le domaine de l'agronomie.

Proposition n° 37 : Promouvoir les projets et la recherche en matière d'énergies renouvelables.

Proposition n° 38 : Faire de l'environnement un domaine clé de la coopération régionale.

Proposition n° 39 : Inciter à la mise en place d'une autorité unique organisatrice des transports compétente sur l'ensemble du territoire de chaque DOM.

Proposition n° 40 : Assurer la mise en place de véritables pôles d'excellence de développement durable et favoriser l'émergence de pôles de compétitivité dans les DOM.

Proposition n° 41 : Assurer une stabilité à moyen terme de la législation fiscale applicable dans les DOM.

Proposition n° 42 : Adapter le statut de l'auto-entrepreneur à la situation particulière des DOM pour protéger le tissu économique existant.

Proposition n° 43 : Améliorer le fonctionnement des systèmes de soutien et de garantie destinés aux petites entreprises afin de tenir compte de leurs difficultés d'accès au crédit bancaire.

Proposition n° 44 : Réorienter le schéma minier guyanais afin de favoriser davantage le développement économique.

Proposition n° 45 : Renforcer le dispositif de préfinancement des subventions de l'Union européenne et mettre en place un système de préfinancement des subventions de l'État.

Proposition n° 46 : Fourniture, par les services déconcentrés de l'État, d'un soutien technique aux collectivités territoriales dans le montage des dossiers de financement permettant d'obtenir les subventions européennes.

Proposition n° 47 : Étudier les modalités de mise en place d'un fonds de garantie spécifique pour les emprunts contractés par les collectivités territoriales.

Proposition n° 48 : Parvenir à une planification coordonnée entre les différents niveaux de collectivités en matière de projets de développement économique.

Proposition n° 49 : Renforcer les initiatives en termes d'accompagnement et de formation des chefs d'entreprises (pépinières notamment).

Proposition n° 50 : Adoption par les collectivités territoriales d'une programmation pluriannuelle des projets structurants afin d'assurer une véritable visibilité pour les petites entreprises.

Proposition n° 51 : Réunir une conférence permanente de la formation professionnelle rassemblant l'ensemble des acteurs publics et privés.

Proposition n° 52 : Améliorer le financement de la mobilité des stagiaires en formation professionnelle, dans le cadre national mais aussi dans l'environnement régional, en adaptant l'offre aux besoins réels.

Proposition n° 53 : Conforter le rôle et les missions du service militaire adapté.

Proposition n° 54 : Tenir compte davantage des spécificités des régions ultrapériphériques dans le cadre des accords de partenariat économique avec les pays ACP et mettre en place un mécanisme spécifique et régulier d'évaluation de ces accords au regard de leur impact sur l'économie des DOM.

Proposition n° 55 : Afficher une forte volonté politique de défendre le régime de l'octroi de mer à Bruxelles, dans la perspective de sa prorogation après 2014, et, au préalable, satisfaire les demandes de la Commission européenne concernant la démonstration de l'efficacité de l'octroi de mer en matière de développement économique des DOM.

Proposition n° 56 : Promouvoir une politique régionale ambitieuse dans la perspective des négociations sur l'avenir de cette politique, en mettant l'accent sur l'objectif de cohésion territoriale.

Proposition n° 57 : Inciter l'Union européenne à développer, non seulement une approche différenciée des régions ultrapériphériques par rapport au reste de l'Union européenne, mais aussi un traitement individualisé de chacune de ces régions.

Proposition n° 58 : Inciter le Gouvernement à adopter une attitude moins défensive et à rechercher des alliances avec d'autres partenaires européens afin de mieux défendre les intérêts des DOM auprès de l'Union européenne.

Proposition n° 59 : Améliorer la coordination au sein de la Commission européenne en rattachant l'unité chargée des régions ultrapériphériques directement auprès du Président de la Commission européenne.

Proposition n° 60 : Se donner les moyens d'une Représentation permanente plus forte pour une défense plus musclée et mieux anticipée des intérêts des DOM auprès de l'Union européenne.

Proposition n° 61 : Améliorer l'expertise et la formation des services chargés des questions européennes, tant au sein de l'administration centrale qu'au niveau des administrations déconcentrées de l'Etat et des collectivités locales concernées.

Proposition n° 62 : Renforcer la prise en compte des spécificités des régions ultrapériphériques par l'Union européenne, en valorisant les atouts que représentent ces régions pour l'Europe.

Proposition n° 63 : Augmenter la part des financements nationaux consacrés à la coopération régionale.

Proposition n° 64 : Faciliter l'usage par les régions et départements d'outre-mer des possibilités déjà existantes de proposer et de négocier des accords internationaux et renforcer la présence de la France au sein des organisations de coopération régionales

Proposition n° 65 : Renforcer la coordination entre les différents instruments européens, nationaux et régionaux afin de faciliter les financements croisés de projets concernant à la fois des RUP, des PTOM et des pays tiers.

Proposition n° 66 : Concentrer les crédits disponibles au titre de la coopération régionale sur des grands projets structurants pour éviter la tendance au « saupoudrage ».

Proposition n°67 : Lancer une politique de « grand voisinage » à destination des pays et territoires voisins des DOM, sur le modèle de la politique européenne de voisinage pour les pays du Sud de la Méditerranée et de l'Est de l'Europe.

Proposition n° 68 : Mettre en place un véritable « plan Marshall » pour combattre le chômage des jeunes dans les DOM.

Proposition n° 69 : Adapter les moyens pour favoriser une scolarisation plus précoce des enfants, particulièrement en Guyane, et permettre leur regroupement par niveau pour combler le retard scolaire dans le primaire.

Proposition n° 70 : Faire de la lutte contre l'illettrisme une priorité de l'action des pouvoirs publics dans chaque DOM et amplifier les dispositifs de soutien scolaire.

Proposition n° 71 : Créer un service public de l'orientation, dans le cadre des établissements scolaires, pour les élèves du secondaire.

Proposition n° 72 : Mieux « profiler » le recrutement des enseignants dans les DOM afin de prendre concrètement en compte les difficultés d'exercice de leur mission, particulièrement en Guyane.

Proposition n° 73 : Développer les formations techniques offrant des débouchés locaux et valorisant notamment les ressources de la mer et l'environnement naturel.

Proposition n° 74 : Faire de l'enseignement des langues des pays de l'environnement régional un volet important des programmes scolaires.

Proposition n° 75 : Utiliser le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse pour financer de nouvelles méthodes d'enseignement.

Proposition n° 76 : Optimiser la répartition et l'utilisation des équipements scolaires, par une coordination plus étroite entre les rectorats et les collectivités territoriales.

Proposition n° 77 : Créer deux grandes universités francophones, l'une pour l'océan Indien et l'autre pour les Antilles et la Guyane, autour de pôles spécifiques leur conférant une identité forte.

Proposition n° 78 : Diversifier les équipes pédagogiques de l'enseignement supérieur en attirant davantage de jeunes diplômés des universités locales et des collaborateurs extérieurs.

Proposition n° 79 : Créer un véritable « statut de l'étudiant ultramarin » et un dispositif Erasmus régional spécifique pour leur mobilité géographique.

Proposition n° 80 : Diversifier et renforcer les filières de l'enseignement supérieur proposées dans les DOM.

Proposition n° 81 : Faire de l'insertion professionnelle des jeunes dans l'économie et l'administration locales l'objectif prioritaire de l'enseignement supérieur dispensé dans les DOM.

Proposition n° 82 : Obligation pour le Gouvernement de fournir, en 2010, un bilan du plafonnement de la dotation superficielle des communes de Guyane.

Proposition n° 83 : Étudier la mise en place d'une réforme des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour prendre en compte les cas où l'État n'assume pas toutes les conséquences de ses responsabilités régaliennes.

Proposition n° 84 : Garantir une juste évaluation de la population réelle pour déterminer le montant des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

Proposition n° 85 : Mettre en place des subventions spécifiques de l'État en faveur des projets de développement viables portés par les collectivités territoriales.

Proposition n° 86 : Évaluer rapidement et régulièrement l'efficacité des nouveaux dispositifs de la LODEOM pour pouvoir les adapter en cas de difficultés de mise en œuvre.

Proposition n° 87 : Mettre en place des outils efficaces pour libérer du foncier, notamment celui appartenant à l'État.

Proposition n° 88 : Permettre aux bailleurs sociaux, à d'autres collectivités territoriales ou à l'État de se substituer aux communes pour le financement de la viabilisation des terrains.

Proposition n° 89 : Engager une procédure de régularisation des occupants sans titre et de bonne foi dans la zone des cinquante pas géométriques.

Proposition n° 90 : Assouplir les obligations de participation ou de garantie des collectivités dans les opérations de construction de logement social.

Proposition n° 91 : Limiter l'impact des règles et normes techniques et les adapter aux situations locales pour accélérer la construction de logements.

Proposition n° 92 : Mise en œuvre urgente du « Plan Santé outre-mer ».

Proposition n° 93 : Anticiper les conséquences du vieillissement de la population et des évolutions des structures familiales sur le secteur médico-social (prise en charge des personnes âgées et perte de l'autonomie).

Proposition n° 94 : Évaluer dès le premier semestre 2010 les effets comparés du RSTA et du RSA, afin d'adopter un dispositif qui soit le plus pertinent et efficace pour les DOM.

Proposition n° 95 : Poursuivre l'adaptation des dispositifs juridiques et de l'organisation des services chargés de l'ordre public aux spécificités de l'immigration irrégulière et de la délinquance outre-mer.

Proposition n° 96 : Renforcer les accords de coopération en matière policière et judiciaire ainsi qu'en matière de lutte contre l'immigration illégale.

Proposition n° 97 : Créer une Maison des richesses des outre-mer, lieu de meilleure connaissance de leurs spécificités et de leur importance dans la société française.

Proposition n° 98 : Accroître la visibilité des outre-mer dans les médias, notamment en mobilisant le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) sur cette question.

Proposition n° 99 : Créer des agences pour la promotion des cultures ultramarines, associant les collectivités locales et les associations, afin de leur assurer un plus grand rayonnement en France et à l'étranger.

Proposition n° 100 : Créer les « Grands Rendez-vous économiques des outre-mer » pour valoriser les atouts des ultramarins et associer le monde de l'entreprise à l'objectif de diversité.

EXAMEN DES ORIENTATIONS DU RAPPORT DE LA MISSION

Au cours de sa séance du mercredi 1^{er} juillet 2009, la **mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer** a procédé à un **échange de vues** sur les **principales orientations** du rapport d'information.

M. Serge Larcher, président, a rappelé, en préambule, les principales phases des travaux de la mission.

Il a indiqué que les travaux de la mission avaient débuté le 2 avril dernier par l'audition de M. Richard Samuel, délégué général à l'outre-mer et coordonnateur national des États généraux de l'outre-mer, et s'étaient poursuivis par un cycle de trente-et-une auditions organisées au Sénat aux mois d'avril et mai.

Il a également rappelé que la mission avait effectué trois déplacements au cours desquels avaient été tenues un total de près de quatre-vingt réunions et effectué une trentaine de visites de terrain : à Bruxelles d'abord, le 15 avril, avec un déjeuner de travail avec les représentants des autres régions ultrapériphériques espagnole et portugaises, à La Réunion ensuite, du 26 au 30 avril, puis en Guadeloupe, à la Martinique et en Guyane, du 10 au 21 mai.

Il a également souligné que chaque déplacement dans les quatre départements d'outre-mer s'était achevé par la tenue d'une table ronde réunissant les membres de la délégation et les élus locaux, pour un débat centré sur la situation des collectivités locales.

Il a souligné que l'ensemble des auditions et des tables rondes avaient été enregistrées et qu'elles seraient accessibles dans leur intégralité sur un DVD, joint en annexe au rapport d'information.

M. Éric Doligé, rapporteur, a d'abord rappelé les cinq thèmes que la mission d'information avait retenus comme sujets d'étude au début de ses travaux :

- la situation financière des collectivités territoriales ;
- la continuité territoriale et l'insertion régionale : deux impératifs pour un développement équilibré des départements d'outre-mer ;
- la jeunesse, clé de l'avenir et de la question identitaire ;
- une évaluation renforcée pour une meilleure efficacité des politiques publiques ;

- l'environnement : une priorité pour la valorisation des atouts de l'outre-mer et un développement endogène réussi.

Il a observé que les auditions et les déplacements de la mission avaient confirmé la pertinence de ces thèmes et que, en particulier, la question de l'évaluation ou celle de la formation des prix avaient constitué des sujets récurrents.

Il a également considéré que les relations entre les DOM et la métropole, concernant en particulier les Antilles, devaient se libérer du poids de l'histoire pour aller de l'avant et valoriser les nombreux atouts de ces territoires, en particulier celui tenant à l'importance de la jeunesse des populations. Regrettant l'insuffisante prise en compte des spécificités des DOM tant dans la définition des normes applicables que dans la mise en œuvre des politiques publiques par les services de l'État, il a estimé que le développement endogène passait par la suppression de quelques verrous, en matière foncière et minière notamment.

Il a enfin déclaré qu'une relance supposait un allègement du caractère exclusif des liens avec la métropole en faveur d'une meilleure insertion régionale, un assainissement de la situation en matière de gouvernance, tant institutionnelle que financière, ainsi qu'une reconnaissance effective des spécificités et de la diversité des DOM, tout cela passant par une redéfinition des droits et des devoirs de chacun.

M. Éric Doligé, rapporteur, a ensuite présenté ses principales préconisations en les déclinant sous neuf grands thèmes.

Abordant la question de l'organisation institutionnelle des départements d'outre mer, premier de ces thèmes, **M. Éric Doligé, rapporteur**, a rappelé qu'ils étaient soumis au principe de l'assimilation législative adaptée, avec une application de plein droit des lois et règlements susceptibles cependant d'être adaptés pour tenir compte des contraintes et particularités de ces territoires. Il a indiqué que les DOM constituaient depuis 1982 des régions monodépartementales.

Il a dit être frappé par le fait que, dans les DOM, s'appliquent de manière quasi inchangée les règles de la métropole, soulignant que les facultés d'adaptation de la législation dont bénéficient ces territoires étaient sous-utilisées. Il a jugé cette situation d'autant plus paradoxale que la volonté d'une plus grande autonomie et d'une plus grande différenciation par rapport à la métropole constituait un leitmotiv de la vie politique locale, en particulier dans les départements français d'Amérique.

Il a souligné que la Constitution autorisait, depuis 2003, une évolution de la gouvernance des DOM :

- soit dans le cadre de l'article 73, avec la possibilité d'une collectivité unique ou d'une assemblée unique soumise au régime de l'assimilation législative adaptée ;

- soit dans le cadre de l'article 74, avec la transformation par une loi organique en une collectivité d'outre-mer soumise au principe de la spécialité législative.

M. Éric Doligé, rapporteur, a indiqué que, dans ce contexte, sa principale orientation consistait à faire le constat d'une inadaptation de l'organisation des DOM sous forme de régions monodépartementales, estimant que la superposition de deux échelons de collectivités sur un même territoire créait des lourdeurs inutiles et des antagonismes stériles.

Il lui a semblé que, si une évolution était souhaitable, il n'était en revanche pas pertinent de proposer un schéma d'organisation institutionnelle et un régime législatif prédéterminés. Il a ajouté que, compte tenu de la large flexibilité offerte par l'article 73, la question d'un passage à l'article 74 de la Constitution résulterait d'une démarche politique et d'un choix qui émanerait de chacune des « quatre vieilles colonies ».

Il a soumis à la mission deux propositions complémentaires :

- d'une part, inciter autant que possible les DOM à exploiter les potentialités d'adaptation de l'article 73, ce qui implique de la part de l'État davantage d'écoute et de soutien dans la formulation des demandes d'adaptation par les assemblées locales ;

- d'autre part, en cas de demande d'évolution institutionnelle ou statutaire, mener une campagne d'information des électeurs préalablement à la consultation.

Il a considéré que cette dernière proposition était d'autant plus importante qu'il fallait « tordre le cou » à des idées fausses sur les effets d'une évolution institutionnelle ou statutaire des DOM. Il a rappelé à cet égard que :

- le changement de statut n'avait aucune incidence sur l'appartenance d'un territoire à la catégorie des régions ultrapériphériques de l'Union européenne (RUP) ;

- l'application des lois de la République, et notamment des lois sociales, relevait du statut des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et que le passage au statut de collectivité d'outre-mer n'impliquait pas en lui-même la remise en cause des droits sociaux, comme l'illustre l'évolution intervenue à Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

M. Jean-Paul Virapoullé a souligné que la question de l'évolution institutionnelle ou statutaire ne constituait pas un sujet de débat à La Réunion, rappelant que la Constitution n'autorisait pas La Réunion à déterminer elle-même les règles en matière législative ou réglementaire applicables sur son territoire. Il a indiqué que la question de la fusion des collectivités ou des assemblées locales était un sujet qui ne concernait que les départements français d'Amérique.

Il a estimé qu'il convenait néanmoins d'assurer une plus grande adaptation des lois et règlements aux spécificités de La Réunion, jugeant que cette démarche était d'abord du ressort du Parlement et non des assemblées

locales. Il a également souhaité qu'un plus grand profit soit tiré des facultés d'adaptation offertes par l'article 299-1 du traité instituant la Communauté européenne, prenant l'exemple de la politique européenne en matière de pêche qui ne prenait absolument pas en compte le potentiel de La Réunion.

M. Serge Larcher, président, a rappelé que l'adaptation des règles législatives aux contraintes et spécificités des départements d'outre-mer pouvait être le fait soit du Parlement, soit des assemblées locales en application de l'article 73 de la Constitution. Il a rappelé que le conseil régional de la Guadeloupe avait obtenu, à l'occasion de la loi pour le développement économique des outre-mer, deux habilitations à aménager localement certaines règles.

M. Éric Doligé, rapporteur, a indiqué que si sa proposition concernait l'ensemble des DOM, elle était respectueuse de la volonté exprimée par chacun de ses territoires, admettant que le cas de La Réunion était particulier puisqu'il se situait en marge de la volonté d'évolution institutionnelle ou statutaire exprimée par les trois autres départements d'outre-mer.

Mme Gélita Hoarau a confirmé que la question institutionnelle n'était pas centrale à La Réunion mais a jugé qu'il ne fallait pas condamner pour autant toute évolution en la matière. Elle a indiqué qu'elle développerait cette approche dans le cadre de la contribution du groupe CRC-SPG en annexe du rapport d'information.

M. Serge Larcher, président, a souligné que la question institutionnelle n'avait effectivement été évoquée qu'à une ou deux reprises à l'occasion des auditions conduites à La Réunion.

M. David Assouline a rappelé qu'au cours de ces déplacements la question institutionnelle n'avait pratiquement pas été abordée, à l'exception notable de la Martinique où le président du conseil régional s'était prononcé en faveur d'une évolution.

Il a estimé que le fait que les premières propositions du rapporteur et les premiers développements du rapport d'information portent sur la question institutionnelle reflétait moins les travaux menés par la mission d'information que la volonté d'exploiter un sujet devenu une priorité par la seule décision du Président de la République, exprimée lors de son récent déplacement en Martinique.

M. Éric Doligé, rapporteur, a rappelé que lors du déplacement de la mission en Guyane, la question de l'évolution institutionnelle ou statutaire avait été abordée plusieurs fois, notamment avec les élus locaux, et a indiqué qu'il n'avait pas attendu la fin du mois de juin pour élaborer le projet de rapport.

Il a estimé que le traitement de l'organisation institutionnelle des DOM dans les premiers développements du rapport d'information répondait à la logique selon laquelle l'analyse des politiques publiques menées dans ces territoires était partiellement tributaire de leur organisation institutionnelle.

M. Serge Larcher, président, a tenu à rappeler que la question institutionnelle en Martinique préexistait à la venue du Président de la République, le 25 juin 2009.

M. Jean-Etienne Antoinette a estimé que certains mots employés par le rapporteur dans sa présentation étaient malheureux et semblaient traduire un a priori défavorable à l'outre-mer. Il a par exemple souligné qu'il convenait d'éviter de parler de « sauvetage » de la jeunesse outre-mer et qu'il serait plus objectif de dire que les départements d'outre-mer disposent du droit d'adapter localement les normes métropolitaines plutôt que de dire qu'ils en bénéficient.

Mme Lucette Michaux-Chevry a indiqué que les guadeloupéens avaient le sentiment de vivre dans une île où tout se faisait et se décidait sans eux, estimant que la question institutionnelle illustre d'abord une révolte contre l'administration préfectorale.

Elle a dénoncé l'inadéquation et le cloisonnement total entre l'administration de l'État et la population guadeloupéenne.

Rappelant ses travaux récents sur l'utilisation du chlordécone dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, **Mme Catherine Procaccia** a souligné les situations aberrantes auxquelles donnait lieu l'absence d'adaptation dans les DOM des réglementations françaises et européennes. Elle a indiqué avoir perçu lors de ses travaux les difficultés posées par la coexistence sur un même territoire de deux niveaux de collectivité.

M. Georges Patient a estimé que la présentation du rapporteur traduisait un certain a priori sur le maintien des DOM dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, soulignant que l'État n'avait jamais réellement joué le jeu de l'adaptation dans le cadre du régime d'assimilation législative.

Il a regretté que le passage à l'article 74 soit présenté comme un passage vers le régime de la spécialité législative, alors même que les collectivités d'outre-mer pouvait décider d'appliquer sur leur territoire la quasi-totalité des normes métropolitaines.

M. Éric Doligé, rapporteur, a précisé que l'article 74 organisait bien un régime de spécialité législative, quand bien même la loi organique portant statut de la collectivité déciderait d'appliquer, dans la quasi-totalité des domaines de compétence de la collectivité, les mêmes normes que celles définies en métropole.

M. Serge Larcher, président, a souligné qu'en tout état de cause, l'évolution statutaire n'emportait pas modification du statut européen actuel des départements d'outre-mer, qui resteraient des RUP.

M. Simon Sutour a mis en doute cette analyse, soulignant que l'une des raisons justifiant l'évolution de Mayotte vers le statut départemental était justement de passer par la suite du statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) à celui de RUP.

M. Serge Larcher, président, et **M. Éric Doligé, rapporteur,** ont indiqué que la transformation d'une RUP en PTOM, ou inversement, ne pouvait résulter que d'une modification des textes européens et, en l'état actuel, du traité instituant la Communauté européenne.

Mme Lucette Michaux-Chevry a rappelé que dans la déclaration de Basse-Terre, en 1999, les élus de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane s'étaient prononcés pour la création d'une assemblée unique rassemblant les compétences des conseils généraux et régionaux, dans le cadre de l'article 73. Elle a souligné que la transformation de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution inclinait certains en Guadeloupe à effectuer un choix identique, alors même que la collectivité de Saint-Martin connaît aujourd'hui des difficultés imputables à son nouveau statut.

Elle a souligné le risque que les DOM sortent de l'objectif 1 des politiques de cohésion de l'Union européenne et que la Commission européenne favorise de plus en plus les autres États de la Caraïbe au détriment des DOM.

Elle a estimé nécessaire que les guadeloupéens bénéficient d'un temps de réflexion suffisant pour décider de l'avenir institutionnel de la Guadeloupe, rappelant que le congrès des élus départementaux et régionaux avait souhaité qu'aucune décision en la matière ne soit prise avant un délai de dix-huit mois. Elle a souligné la peur de la population face à une évolution du statut de département d'outre mer.

M. Jean-Etienne Antoinette a estimé que l'objet du rapport sur la question institutionnelle devait être simplement d'évoquer des pistes d'évolution en respectant les résolutions prises par les élus dans chaque DOM, rappelant que le congrès des élus départementaux et régionaux de la Guyane s'était prononcé en faveur d'une collectivité unique régie par l'article 74 de la Constitution.

M. Éric Doligé, rapporteur, a ensuite observé que l'organisation de l'administration de l'État, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, était largement inadaptée, pour ne pas dire inefficace.

Ainsi, au niveau central, la DÉGÉOM n'est pas en mesure d'assurer un rôle d'impulsion et de coordination effectif en faveur de l'ensemble des actions et politiques de l'État outre-mer, et en particulier dans les DOM. Bien souvent, dans l'élaboration des politiques publiques, l'outre-mer est traité en quantité négligeable et perçu comme un élément de complication auquel les ministères « techniques » ne portent que peu d'intérêt.

Au niveau déconcentré, la question essentielle est celle de l'organisation des services de l'État et des capacités de ses agents à exercer correctement leurs missions. Souvent, on constate à la fois un défaut de connaissance des spécificités des DOM et un manque d'intérêt pour l'outre-mer qui semble résulter, pour une part, d'un recrutement inadapté des personnels.

Puis le rapporteur a présenté ses propositions. Concernant l'administration centrale, la principale consiste à faire de l'actuelle DéGÉOM une véritable administration de mission, ce qui implique :

- un rattachement direct au Premier ministre et non au ministère de l'intérieur, selon le modèle du Secrétariat général des affaires européennes ;

- un recentrage des compétences sur les questions de coordination stratégique et d'expertise juridique ;

- le transfert complet des fonctions de gestion, notamment des crédits résiduels (LBU, exonérations de charges sociales), aux ministères techniques concernés ;

- une implication renforcée dans les dossiers relevant du droit européen.

Cette proposition s'accompagne d'une recommandation qui en est le corollaire : la création ou le renforcement de « pôles outre-mer » au sein des ministères techniques.

Concernant l'administration déconcentrée, **M. Éric Doligé, rapporteur**, a jugé indispensable d'assurer une attractivité réelle des postes de l'administration d'État situés dans les DOM et a suggéré :

- d'une part, de réduire les majorations de traitement des fonctionnaires de l'État dans les DOM pour les ajuster au différentiel réel du coût de la vie qui sera déterminé par l'Insee en 2010 ;

- d'autre part, de renforcer l'attractivité des affectations des fonctionnaires de l'État dans les DOM par des mécanismes d'incitation financière ciblés sur certains emplois et de valorisation du déroulement des carrières.

Sur les sur-rémunérations, le coefficient multiplicateur s'élevant à 1,4 en Martinique, Guadeloupe et Guyane et à 1,53 à La Réunion, pour un coût de 765 millions d'euros par an dans le budget de l'État, le rapporteur a rappelé que ce système avait été institué en partie afin de valoriser la carrière outre-mer, ce qui explique qu'elles soient supérieures au simple différentiel du coût de la vie par rapport à la métropole. Or, en termes d'attractivité, le résultat est plus que mitigé, alors même que les effets pervers de cette sur-rémunération sur les prix sont réels.

M. Éric Doligé, rapporteur, a présenté les propositions complémentaires suivantes :

- mieux adapter l'organisation des services déconcentrés de l'État aux spécificités des DOM et à leur autonomie accrue, en particulier pour renforcer les services dans des domaines essentiels pour ces territoires comme ceux chargés de la concurrence et des prix ;

- mettre en place une véritable formation des agents de l'administration de l'État avant leur affectation dans les DOM, sur les particularités juridiques et opérationnelles de ces territoires ;

- assurer une meilleure représentation des personnels originaires des DOM aux postes d'encadrement dans l'administration de l'État outre-mer ;

- mettre en place un suivi et une évaluation annuels des agents de l'administration de l'État affectés dans les DOM afin de s'assurer de l'adéquation de leurs compétences aux fonctions outre-mer.

Répondant ensuite à une question de **M. Jean-Paul Virapoullé**, **M. Éric Doligé, rapporteur**, a précisé que la suppression des sur-rémunérations serait encadrée et aménagée : elle ne s'appliquerait qu'aux agents nommés à compter du 1^{er} janvier 2010, les majorations ne seraient pas supprimées mais ajustées en fonction du différentiel du coût de la vie et les sommes non versées seraient réintroduites dans les économies locales, notamment afin de permettre aux collectivités territoriales de réaliser des investissements productifs.

M. Christian Cointat a soutenu cette orientation du rapport et s'est dit frappé, en tant que rapporteur pour avis de la commission des Lois pour l'outre-mer, par le manque d'intérêt des ministères qui va croissant. Il a estimé que ce désengagement était à mettre en rapport avec le rattachement du secrétariat d'État au ministère de l'intérieur et a souhaité qu'on restaure l'attractivité des postes pour qu'un passage outre-mer soit un tremplin dans le déroulement des carrières et une opportunité pour les jeunes fonctionnaires d'exercer des responsabilités plus étendues. Il a affirmé que l'outre-mer n'était pas une charge mais une chance pour notre pays et que ce message devait mieux passer au niveau de l'État.

M. Jacques Gillot a exprimé également le souhait d'un ministère de plein exercice pour l'outre-mer, un lieu où tout se décide, soulignant l'absence de coordination actuelle.

Mme Catherine Procaccia a fait part de sa gêne, à l'occasion d'une récente mission parlementaire aux Antilles, de constater l'absence de hauts fonctionnaires originaires d'outre-mer parmi ses interlocuteurs et a demandé des précisions sur l'application du dispositif envisagé de réduction des sur-rémunérations.

Mme Anne-Marie Payet s'est interrogée sur la fiabilité de l'indice établi par l'Insee pour calculer le différentiel du coût de la vie et sur son actualisation par la suite.

Mme Lucette Michaux-Chevry a salué le courage de la proposition visant les sur-rémunérations mais a insisté sur la nécessité d'autres ajustements, sachant que, dans le secteur privé, les salaires sont 40 % inférieurs à ceux du secteur public et que la référence au différentiel de coût de la vie devrait s'appliquer à tous et pas aux seuls agents publics. Elle a également appelé l'attention sur la multiplicité des ministres qui sont en charge de la zone Caraïbe (Affaires étrangères, Coopération,...) et a soutenu l'idée d'un ministère de plein exercice pour l'outre-mer.

Mme Gérita Hoarau a estimé que le niveau élevé des prix outre-mer était en partie dû aux sur-rémunérations mais que les fonctionnaires ne devaient

pas pour autant être désignés comme des boucs émissaires, d'autres causes expliquant le phénomène. Elle a souligné que c'était un sujet sensible à ne pas traiter à la hâte, rappelant qu'il y avait aussi une réflexion en cours, notamment dans le cadre des États généraux de l'outre-mer. Concernant le « panier de la ménagère », elle a estimé qu'on ne comprenait toujours pas comment il était établi et a rappelé que l'Observatoire des prix et des revenus mis en place en 2006-2007 était resté une « coquille vide ».

M. Éric Doligé, rapporteur, a rappelé que ses propositions formaient un tout, les interactions entre les différents paramètres de l'économie étant nombreuses et complexes, et que le but poursuivi était en particulier la réduction du coût de la vie.

M. Jean-Etienne Antoinette a relevé deux problèmes : d'une part, la nécessité de dissocier la question de l'efficacité de l'administration de l'État de celle des sur-rémunérations, lesquelles existent aussi dans le secteur parapublic ; d'autre part, le maintien de flux financiers équivalents en direction de l'économie des DOM et leur « fléchage » dans le budget de l'État.

M. Éric Doligé, rapporteur, a ensuite évoqué le troisième thème, relatif au nécessaire assainissement des finances locales. La situation financière des collectivités territoriales des DOM, très difficile, est en effet un des sujets majeurs de préoccupation exprimés par les élus rencontrés sur place. Pour permettre aux collectivités territoriales d'assumer pleinement leur rôle pour agir sur le développement économique et social sans faire appel systématiquement à l'État, il faut leur rendre les moyens d'agir. De plus, l'échéance de 2014, date à laquelle la Commission européenne doit réexaminer le dossier de l'octroi de mer, doit être préparée, car cette taxe est une des ressources essentielles des collectivités territoriales.

Le rapporteur a donc estimé essentiel de faire des propositions concrètes pour remédier aux difficultés budgétaires rencontrées par les collectivités territoriales des DOM, dans le cadre d'un « donnant-donnant » avec l'État : si celui-ci doit faire des efforts accrus, les collectivités territoriales doivent de leur côté s'engager à agir de manière responsable.

Il a alors présenté ses principales propositions relatives aux ressources des collectivités, à leurs dépenses et à l'assainissement de leur situation financière.

En matière de ressources, il a jugé que la première des priorités était de garantir impérativement le maintien de l'octroi de mer au-delà de l'échéance de 2014. En effet, l'octroi de mer, qui constitue plus de 30 %, en moyenne, des recettes de fonctionnement des collectivités bénéficiaires, leur est essentiel et l'audition du directeur des douanes et des droits indirects a confirmé la difficulté qu'il y aurait à trouver une ressource de remplacement. De plus, l'octroi de mer joue une fonction protectrice pour les productions locales. Enfin, les éléments réunis par la mission ne permettent pas de conclure avec certitude à l'existence d'effets nocifs de l'octroi de mer sur le niveau des prix.

Pour conserver cette ressource, **M. Éric Doligé, rapporteur**, a estimé que le Gouvernement devait s'engager beaucoup plus fortement au niveau européen pour satisfaire les demandes de la Commission européenne concernant la démonstration de l'efficacité de l'octroi de mer en matière de développement économique.

Ensuite, il a jugé nécessaire que l'État et les collectivités territoriales, dont c'est la responsabilité partagée, mettent en place dès 2010 un plan sur cinq ans pour identifier l'ensemble des bases imposables de la fiscalité locale. En effet, en raison de la croissance démographique, de l'immigration clandestine et du nombre de logements illégaux, se posent dans les DOM des problèmes d'identification des bases de fiscalité locale dont résulte un amoindrissement des ressources des collectivités territoriales. Le rapporteur a rappelé que le secrétaire d'État à l'outre-mer avait évalué ce manque à gagner, pour les seules collectivités territoriales de Guyane, à « 14 millions d'euros selon une hypothèse de travail basse ».

M. Éric Doligé, rapporteur, a souhaité que des actions soient menées pour restaurer les marges de manœuvre des collectivités en matière de dépenses. Il a rappelé que, dès le déplacement de la mission à La Réunion, M. Gilbert Annette, maire de Saint-Denis, avait souligné le problème des majorations de traitement des personnels territoriaux ; elles s'élèvent à 53 % du traitement à La Réunion et à 40 % dans les trois autres DOM et grèvent les capacités d'investissement des collectivités. Il a estimé que les collectivités territoriales supportaient, dans leurs budgets, des majorations de traitement résultant d'un surcoût de la vie dont elles n'étaient pas responsables.

Le rapporteur a considéré qu'une justification de ces majorations résidait dans le différentiel du coût de la vie entre la métropole et les DOM et que, l'Insee menant une étude comparative sur ce différentiel qui serait publiée en 2010, la dernière datant de 1992, il y avait là une chance à saisir pour réajuster les majorations de traitement à hauteur de ce différentiel. Il a précisé que ce réajustement devrait être opéré à la fois pour les fonctionnaires d'État et pour les fonctionnaires territoriaux.

Toutefois, **M. Éric Doligé, rapporteur**, a jugé nécessaire de préserver globalement le montant des fonds publics injectés dans l'économie des DOM et a proposé que l'État rétrocède aux budgets des collectivités territoriales les sommes correspondant aux économies réalisées par le réajustement des majorations sur le traitement des fonctionnaires de l'État. Il a jugé cette proposition équilibrée, puisqu'elle restaurait des marges de manœuvre pour les collectivités territoriales et assurait le maintien des flux de fonds publics destinés aux DOM.

Sur le troisième volet relatif à l'assainissement des finances locales, il a noté que de nombreuses communes, surtout en Guadeloupe et en Guyane, avaient des dettes importantes vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, tant en matière de cotisations patronales que salariales. Il a précisé que la dette des collectivités guadeloupéennes à l'égard des organes sociaux s'élevait ainsi à près de 31 millions d'euros.

Pour aider les collectivités des DOM à purger cette situation inacceptable et manifestement irrémédiable en l'état, il a proposé une annulation de leurs dettes sociales moyennant un encadrement tendant à éviter les effets d'aubaine, avec une annulation n'intervenant que pour les dettes déjà échues et sous réserve du paiement des cotisations aux échéances au cours des dix prochaines années.

Il a enfin formulé plusieurs autres propositions :

- étudier la création d'une taxe spécifique sur les jeux de hasard au bénéfice des collectivités territoriales des DOM et accroître le produit des taxes portant sur le tabac ;

- garantir une prise en compte de la population réelle des DOM pour le calcul des dotations, en effectuant un recensement exhaustif, et assurer une compensation financière par l'État aux collectivités territoriales des conséquences de ses propres difficultés à assumer ses compétences régaliennes (compensation des charges d'éducation résultant de l'immigration clandestine par exemple) ;

- favoriser l'initiative des collectivités en subventionnant les projets viables qu'elles définissent ;

- renforcer les dispositifs de préfinancement des subventions de l'État et de l'Union européenne et soutenir les collectivités en leur proposant une aide technique dans le montage des dossiers pour obtenir des subventions ;

- renforcer les plans de redressement financier de type « Cocarde ».

À l'instigation de **M. Serge Larcher, président**, **M. Jean-Paul Virapoullé** a présenté les suggestions qu'il avait formulées par le passé pour mieux prendre en compte les spécificités des DOM dans le mode de calcul de la dotation globale de fonctionnement : il s'agissait en particulier d'en prévoir une part liée à l'ultrapériphéricité.

M. Georges Patient a rappelé qu'en Guyane le département percevait une part de l'octroi de mer : destinée à résorber, à un moment donné, les difficultés financières du conseil général, cette part ne revient de ce fait plus aux communes, ce qui constitue une perte importante pour ces dernières. Il a par ailleurs estimé que le recensement des bases fiscales relevait d'abord de la responsabilité de l'État avant de soulever la question de la fiscalisation des activités spatiales de Kourou et du foncier appartenant à l'État, très important en Guyane. Il a enfin critiqué le plafonnement de la part superficielle de la DGF qui constitue une perte importante de ressources pour les communes guyanaises.

M. Éric Doligé, rapporteur, a rappelé que, lors des déplacements de la mission, notamment en Guadeloupe, les difficultés dans le recouvrement des impôts locaux avaient été évoquées à plusieurs reprises et que les responsabilités étaient partagées entre l'État et les collectivités territoriales sur ce sujet, les difficultés résultant à la fois d'une méconnaissance du terrain, du manque de moyens humains et techniques dégagés pour cette tâche et d'aspects plus pratiques, comme, parfois, l'absence de dénomination des rues.

Mme Lucette Michaux-Chevry a relevé que, de son point de vue, la Commission européenne ne mettait pas en cause l'octroi de mer en tant que tel, mais l'utilisation qui en était faite par les collectivités territoriales pour exonérer les produits locaux. Estimant que les services de l'État connaissaient mal ce dossier, elle a jugé qu'il ne fallait pas assimiler l'octroi de mer à une taxe douanière et qu'il devait conserver son caractère modulable.

Évoquant ensuite la question des dettes de l'État envers les collectivités territoriales, elle a indiqué que les percepteurs ne faisaient pas les efforts suffisants pour recouvrer les loyers des locaux loués par les collectivités à des tiers et qu'ils avaient trop tendance à admettre en non-valeur ce type de créance.

M. Éric Doligé, rapporteur, a estimé que l'ensemble des propositions faites allaient dans le sens d'une clarification des rôles de chacun et d'une consolidation des finances des collectivités territoriales. Concernant l'octroi de mer, il a rappelé les contraintes européennes, largement exposées lors du déplacement de la mission à Bruxelles, et a estimé que la France devait améliorer nettement la défense de ce dossier. **Mme Lucette Michaux-Chevry** a salué la proposition du rapporteur tendant à renforcer la présence ultramarine au sein de la représentation permanente à Bruxelles.

M. Jean-Etienne Antoinette a estimé nécessaire de fournir un effort particulier pour accompagner les collectivités territoriales d'outre-mer qui doivent engager des dépenses spécifiques, notamment en Guyane pour le rattrapage dans la mise à niveau des équipements publics. Il a ensuite relevé que les richesses locales, par exemple en termes de « puits carbone », n'étaient pas suffisamment valorisées. Enfin, il a soulevé la question de la fiscalisation des activités spatiales du centre de Kourou.

M. Éric Doligé, rapporteur, a rappelé sa proposition de mettre en place un dispositif spécifique de subventions pour les projets structurants des collectivités territoriales.

Sur le quatrième thème, le niveau et la formation des prix, le rapporteur a estimé qu'il s'agissait d'une préoccupation majeure dans les DOM au cœur des conflits sociaux des derniers mois. Pour appréhender le niveau réel des prix dans les DOM et le différentiel avec la métropole, il a rappelé que la mission avait elle-même réalisé un relevé de prix lors de ses déplacements confirmant l'importance des écarts.

Il a observé que certains secteurs économiques clés des DOM connaissaient une situation d'insuffisante concurrence, avec la prédominance d'un ou de plusieurs grands groupes, à l'exemple du fret maritime, du transport aérien ou de la grande distribution. Cette situation pèse sur les prix, d'autant que les services de l'État compétents en matière de concurrence sont restés passifs au cours des dernières années. Il a cependant reconnu que l'étroitesse des marchés dans ces collectivités constituait un obstacle au développement d'une large concurrence et a estimé que la priorité devait aujourd'hui porter sur le

renforcement de la transparence des mécanismes de formation des prix, meilleur gage pour éviter les abus.

Le rapporteur a formulé les deux principales propositions suivantes :

- d'une part, contraindre les services de la concurrence à assurer un contrôle effectif dans les secteurs économiques clés des DOM (fret maritime, transport aérien,...), afin de dynamiser la concurrence. Le rapport de l'Inspection générale des Finances sur le prix des carburants met en effet en évidence des pratiques d'ententes anticoncurrentielles, face auxquelles les services de l'État sont restés inactifs, dans le cadre pourtant de prix administrés. En matière de fret maritime, la position dominante de CMA CGM sur les marchés antillais et guyanais conduit à s'interroger sur le niveau de certains prix : selon différents acteurs économiques rencontrés par la mission, le prix d'un conteneur de 20 équivalents vingt pieds (EVP) est de 1 300 € pour la liaison entre la métropole et La Réunion et de 2 000 € pour la liaison entre la métropole et les Antilles, alors que ces dernières sont moins éloignées. Le renforcement de la concurrence peut conduire à une baisse des prix : ainsi, depuis qu'Air Caraïbes a ouvert une liaison vers la Guyane, marché sur lequel Air France disposait jusqu'alors d'un monopole, les tarifs ont chuté de près de 25 % ;

- d'autre part, mettre en place un véritable « service de la transparence des prix » dans les DOM. Des outils statistiques adaptés doivent y être utilisés : il revient notamment à l'INSEE de mener, selon une périodicité régulière, des études sur la comparaison du niveau des prix par rapport à ceux pratiqués en métropole. Les dispositifs de surveillance des prix mis en place au cours des derniers mois doivent être pérennisés. À cette fin, le champ des missions de la direction générale de la concurrence doit être étendu à la surveillance des prix, tâche qu'elle n'exerce plus depuis 1986. Il est également indispensable de renforcer, sous l'égide du préfet, la coordination entre les services de l'État : la mission a en effet pu constater le cloisonnement de ces services. Enfin, les observatoires des prix mis en place en 2007 doivent voir leur rôle renforcé : ils peuvent en effet constituer de véritables lieux de débat et d'alerte.

M. Jean-Paul Virapoullé a mentionné la publication récente par l'Autorité de la concurrence de son étude sur les carburants.

M. Jean-Etienne Antoinette a regretté que le rapporteur ne propose que de simples incitations en matière de prix, rappelant que la concurrence ne s'exerçait pas suffisamment sur des petits territoires que constituent les DOM, et a évoqué l'idée de fixer administrativement certains prix par cohérence avec les décisions envisagées en matière de réduction des sur-rémunérations.

M. Éric Doligé, rapporteur, a indiqué qu'il serait toujours possible de demander à l'État de fixer certains prix si les préconisations du rapport ne donnaient pas de résultats probants.

En réponse à **M. Georges Patient, M. Serge Larcher, président**, a estimé qu'on pouvait être plus audacieux que la loi pour le développement économique des outre-mer en matière de fixation de certains prix.

Au sujet des liaisons aériennes, **Mme Lucette Michaux-Chevry** a souligné que les conditions d'accueil à Paris des passagers en provenance des DOM n'étaient pas satisfaisantes, l'aérogare dédié étant éloigné.

Sur le cinquième thème relatif à la réduction des facteurs de vulnérabilité du tissu économique, au renforcement des secteurs traditionnels et au développement des secteurs innovants, en vue d'un développement endogène réussi, **M. Éric Doligé, rapporteur**, a estimé que les initiatives devaient émaner tant de l'État, qui devait jouer un rôle d'accompagnement, que des acteurs locaux, chargés d'initier les projets et de donner les impulsions nécessaires pour valoriser les atouts de leur territoire. Il a expliqué que le tissu économique des DOM se caractérisait par :

- une forte densité de TPE : aux Antilles, plus de 70 % des entreprises n'ont aucun salarié, contre seulement 53 % en métropole ;
- un fort taux de mortalité des petites entreprises : alors que le taux de survie atteint au niveau national 65,5 % à trois ans et 51,9 % à cinq ans, il n'est que de 60 % à trois ans et de 30 % à cinq ans en Martinique ;
- des chefs d'entreprise insuffisamment formés, leitmotiv des témoignages recueillis sur place.

Face à cette situation marquée par une grande vulnérabilité, deux mesures s'imposent :

- les acteurs locaux doivent renforcer les initiatives en matière d'accompagnement et de formation des chefs d'entreprises (assistance délivrée par les chambres consulaires, création de pépinières d'entreprises ...) ;
- les collectivités territoriales doivent adopter une programmation pluriannuelle des projets structurants afin d'assurer une véritable visibilité et une politique d'investissement et d'embauche viable pour les entreprises. Le poids de la commande publique conduit en effet à une situation de dépendance des entreprises des DOM, notamment dans le BTP, qui se retrouvent en situation difficile quand certains projets structurants arrivent à leur terme.

Par ailleurs, le système de formation professionnelle souffre outre-mer des mêmes dysfonctionnements qu'en métropole, mais la taille réduite des territoires et leur isolement permettent de rassembler l'ensemble des acteurs ayant un intérêt dans l'insertion professionnelle et la formation : entreprises et filières économiques pour éclairer les besoins en main d'œuvre pour les années à venir, organismes publics, privés et associatifs d'éducation et de formation, collectivités territoriales, État... Il s'agit d'adopter une vision prospective commune des besoins et des moyens d'action.

M. Éric Doligé, rapporteur, a proposé en conséquence que l'ensemble des acteurs publics et privés se réunissent dans le cadre d'une conférence permanente de la formation professionnelle, pour définir et organiser en commun des filières de formation adaptées aux économies locales et pour

élaborer des procédures simples facilitant l'accès aux formations et l'orientation des personnes.

Il a ajouté, s'agissant de l'État, qu'il lui revenait de faciliter l'exploitation et la valorisation de leurs atouts par les DOM en faisant, le cas échéant, « sauter les verrous ». Ainsi, la Guyane dispose de ressources minérales importantes (or, diamant, uranium, cobalt, nickel...), aujourd'hui sous exploitées, et le schéma d'orientation minière présenté le 16 juin dernier devrait aggraver cette situation en plaçant « sous cloche » près de la moitié du territoire guyanais. Cette situation n'est pas acceptable car elle constitue un obstacle majeur au décollage économique de la Guyane : l'État doit réorienter le schéma minier guyanais afin de promouvoir davantage le développement économique.

M. Éric Doligé, rapporteur, a souhaité en parallèle que soient confortés les secteurs traditionnels. Le secteur primaire est un secteur clé de l'économie des départements d'outre-mer ; son poids économique et social est important : aux Antilles, deux fois plus d'actifs qu'en métropole travaillent dans le secteur primaire (7,2 % en Martinique et 5,8 % en Guadeloupe contre 3,4 % en métropole). L'agriculture et la pêche des DOM sont cependant loin de satisfaire la consommation locale et les marges de développement de ces secteurs sont importantes. En outre, ces secteurs sont particulièrement fragiles du fait de l'exposition aux risques naturels et de coûts de production élevés.

Il a présenté trois propositions afin de soutenir leur développement :

- encourager la structuration des filières et l'organisation des interprofessions : les filières sont insuffisamment organisées dans les DOM, comme l'ont souligné l'ensemble des professionnels rencontrés par la mission. L'organisation de certaines d'entre elles, notamment la filière animale à La Réunion, a eu un impact positif. L'organisation d'une interprofession, des producteurs aux distributeurs, a ainsi permis une augmentation de la production. Certaines initiatives doivent être encouragées, comme celles visant à organiser la filière « viande bovine » martiniquaise ou la pêche réunionnaise ;

- lancer un plan de restauration de l'espace agricole avec un objectif de doublement de la surface agricole utile (SAU). Au cours des quinze dernières années, elle a fortement diminué dans les DOM insulaires : de 23 % en Guadeloupe, 27 % en Martinique et 12 % à La Réunion ; en Guyane, la SAU représente aujourd'hui une part très faible du territoire (0,3 %). Il s'agit d'améliorer la rentabilité, et donc la viabilité, des exploitations. Ce plan devrait prévoir le recensement des terres agricoles non utilisées et la mise en place d'observatoires du foncier ;

- défendre la prise en compte des spécificités de l'agriculture et de la pêche ultramarines dans la réglementation européenne. L'agriculture et la pêche des DOM ont des caractéristiques très différentes de celles du continent européen, mais les mêmes règles s'appliquent à elles, freinant leur développement. Ainsi, en matière de pêche, les ressources halieutiques limitées et l'importance de la flotte ont justifié en Europe une suppression de l'aide à la construction de navires. Cette

suppression concerne également les DOM où la ressource reste pourtant abondante et la flotte artisanale.

Le rapporteur a également estimé primordial de promouvoir le « décollage » des secteurs d'avenir. La mission a pu constater lors de ses déplacements que les DOM constituaient un véritable trésor environnemental en matière de biodiversité et qu'ils disposaient d'un potentiel exceptionnel en matière d'énergies renouvelables (géothermie, photovoltaïque, énergie des mers). En conséquence, deux objectifs doivent aujourd'hui être fixés :

- faire des DOM des modèles environnementaux (objectif du projet GERRI à La Réunion) ;

- faire de l'environnement un élément clé du développement endogène des DOM, avec comme enjeux principaux l'autosuffisance énergétique et le développement du tourisme haut de gamme.

Il semble indispensable que l'ensemble des acteurs locaux (centres de recherche, universités, entreprises, collectivités territoriales) se mobilisent autour de la thématique environnementale afin que puissent se structurer de véritables pôles d'excellence du développement durable.

M. Georges Patient a salué la proposition relative au schéma minier, en relevant qu'en définitive 53 % du territoire guyanais serait « sous cloche » ; il a souhaité que sa réorientation soit réalisée en concertation avec les collectivités territoriales. Il a, par ailleurs, noté l'insuffisance de l'offre bancaire dans les DOM, notamment en ce qui concerne les financements à destination des PME. **M. Éric Doligé, rapporteur**, a précisé que le rapport mentionnait explicitement ces deux points : concertation avec les collectivités guyanaises pour le schéma minier et difficultés dans l'accès au crédit bancaire pour les PME.

M. Jean-Etienne Antoinette a évoqué la question du transfert du foncier appartenant à l'État aux collectivités territoriales pour pouvoir y installer des agriculteurs. Il a également dénoncé le fait que l'État ne paie pas d'impôts sur l'important domaine foncier qu'il possède.

En ce qui concerne l'installation d'agriculteurs, **M. Serge Larcher, président**, a souhaité ouvrir la possibilité de dégager du foncier dans la zone des cinquante pas géométriques dans cette perspective.

Mme Lucienne Malovry s'est interrogée sur la nécessité d'élargir les surfaces ouvertes à l'exploitation minière en Guyane, alors que le schéma adopté permettait déjà l'exploitation de la moitié du territoire.

Sur le sixième sujet relatif à la place des DOM au sein de l'Union européenne, **M. Éric Doligé, rapporteur**, a rappelé que l'Union européenne distinguait deux catégories de collectivités d'outre-mer, avec, d'une part, les « régions ultrapériphériques » (RUP), dont font partie les quatre DOM, d'autre part, les « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM), comme la Polynésie française ou la Nouvelle-Calédonie.

Il a indiqué que cette distinction entraînait des conséquences importantes, puisque, si les RUP font partie intégrante de l'Union européenne, et que, à ce titre, le droit communautaire leur est applicable, les PTOM sont considérés, en revanche, comme des pays tiers vis-à-vis de l'Union européenne et ne bénéficient pas de la monnaie unique ou des fonds structurels.

Il a réaffirmé que la classification des collectivités ultramarines en droit interne n'avait aucune incidence sur la distinction opérée au niveau européen entre les RUP et les PTOM, rien n'interdisant qu'un département d'outre-mer ne soit plus considéré comme une RUP et entrer dans la catégorie des PTOM, et, inversement, qu'une collectivité d'outre-mer (COM) puisse devenir une RUP, un tel changement de statut nécessitant toutefois, dans un sens comme dans l'autre et dans l'attente de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, de procéder à une révision des traités.

Il a rappelé que les DOM, en leur qualité de RUP, devaient percevoir plus de 3 milliards d'euros au titre des fonds structurels sur la période 2007-2013, mais que, par ailleurs, l'application du droit communautaire leur imposait des contraintes véritables, parfois en inadéquation avec les spécificités locales, par exemple en matière de normes environnementales ou de pêche.

Il a rappelé que l'article 299 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne reconnaissait pourtant la spécificité des régions ultrapériphériques, en prévoyant l'adaptation du droit communautaire en fonction des contraintes liées à leur éloignement, à l'insularité, à leur faible superficie, au relief et aux aléas climatiques ainsi qu'à l'exiguïté des marchés locaux, mais que la prise en compte de ces spécificités laissait encore à désirer.

Il a également évoqué les difficultés qui pourraient résulter des accords de partenariat économique avec les pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), actuellement négociés par la Commission européenne, prévoyant une ouverture immédiate du marché de l'Union européenne, et donc des DOM, aux produits en provenance des pays ACP, alors que les marchés des pays ACP ne seraient que progressivement et partiellement accessibles aux produits de l'Union européenne et des DOM.

Il a aussi indiqué que la mission avait pu mesurer, lors de son déplacement à Bruxelles, le 15 avril dernier, le resserrement des marges de négociation concernant les DOM consécutif à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale.

Il a insisté sur la nécessité de renforcer les moyens de notre représentation permanente à Bruxelles pour une défense plus musclée et mieux anticipée des intérêts des DOM auprès de l'Union européenne et sur une meilleure prise en compte des spécificités des RUP par l'Union européenne, par une valorisation des atouts que représentent ces régions pour l'Europe en matière de biodiversité, de politique maritime ou encore de lutte contre le changement climatique.

Il a également mentionné la promotion d'une politique régionale ambitieuse, dans la perspective de la négociation des perspectives financières après 2013, en mettant l'accent sur l'objectif de « cohésion territoriale », l'amélioration de la coordination au sein de la Commission européenne par le rattachement de l'unité chargée des RUP directement auprès du Président de la Commission européenne ou encore le renforcement de l'expertise en matière européenne au sein de l'administration française.

Mme Lucette Michaux-Chevry a estimé souhaitable que les représentants des DOM puissent participer, aux côtés des membres de la représentation permanente, aux réunions concernant les régions ultrapériphériques organisées à Bruxelles, au même titre que les représentants des régions espagnole et portugaises.

Sur le septième sujet relatif à l'insertion régionale des DOM, **M. Éric Doligé, rapporteur**, a souligné que les progrès réalisés en matière d'insertion des DOM au sein de leur environnement régional étaient restés à ce jour très limités, rappelant que le premier partenaire commercial des DOM demeurait la métropole et que les échanges économiques avec les pays voisins restaient marginaux.

Il a estimé qu'un renforcement de l'insertion régionale serait source de développement économique, la zone Antilles Guyane représentant un marché potentiel de 250 millions d'habitants et la zone de l'océan Indien deux milliards et que cette meilleure insertion était indispensable pour lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine, notamment en Guyane et permettrait de valoriser l'atout que représentent les DOM pour l'influence de la France et du français dans ces deux zones.

Il a considéré qu'il convenait de donner une forte impulsion à l'insertion des DOM au sein de leur environnement géographique et a proposé d'inciter l'Union européenne à lancer une politique de « grand voisinage » à destination des pays et territoires voisins des DOM, sur le modèle de la politique européenne de voisinage pour les pays du Sud de la Méditerranée et de l'Est.

Il a également mentionné d'autres propositions visant à renforcer la coopération régionale, à inciter les DOM à davantage faire usage des possibilités leur appartenant de proposer et de négocier des accords internationaux, à augmenter la part des financements nationaux consacrés à la coopération régionale, à concentrer les crédits disponibles sur des grands projets structurants pour éviter la tendance au « saupoudrage » et à renforcer la coordination entre les différents instruments européens, nationaux et régionaux.

M. Serge Larcher, président, a estimé que l'insuffisance des transports terrestres ou des liaisons aériennes et maritimes entre les DOM et les pays et territoires voisins constituait un frein important à la coopération régionale et a souhaité que ce sujet soit prioritaire dans les projets de coopération régionale.

M. Jean-Paul Virapoullé a souligné le problème des relations commerciales entre les DOM et les pays et territoires voisins, qui se caractérisent

par une inégalité de traitement en matière de taxes douanières, au détriment des produits en provenance des DOM.

Mme Lucette Michaux-Chevry a regretté que les DOM ne soient pas mieux associés aux organisations de coopération régionale, notamment au sein de l'Association des États de la Caraïbe (AEC).

Sur le huitième thème, relatif à la jeunesse et à la promotion des richesses culturelles des DOM, **M Éric Doligé, rapporteur**, a souligné l'exceptionnelle gravité de la situation du chômage des jeunes dans les DOM. Si le taux de chômage dans les DOM, toutes tranches d'âge confondues, est déjà deux fois plus élevé que la moyenne nationale et est le plus élevé de l'Union européenne (25,2 % à La Réunion, 25 % en Guadeloupe, 22,1 % en Martinique et 21 % en Guyane), pour les jeunes de 15 à 24 ans, il atteint 50 % (55,7 % à la Guadeloupe, 50 % à La Réunion et 47,8 % à la Martinique). Et dans les centres urbains, ce chiffre est encore plus élevé (70 % à Fort-de-France).

Il a estimé qu'il y avait là une « bombe à retardement » sociale dont les signaux de mise à feu commençaient à s'allumer (aggravation de la délinquance, slogans sur le thème du « no future » dans les manifestations de rue).

Face à cet immense défi, il a proposé la mise en place d'un véritable « plan Marshall » pour combattre le chômage des jeunes dans les DOM. Dans l'immédiat, le Plan d'urgence pour les jeunes présenté en avril 2009 par le Gouvernement doit comporter un volet spécifique pour les DOM, afin de pouvoir toucher au moins 25 000 jeunes chômeurs ultramarins d'ici 2010, soit 5 % de l'objectif national (sachant que la population des DOM représente 2,8 % du total la population française), avec des moyens à la mesure des enjeux : contrats aidés dans les collectivités, primes à l'embauche, contrats de professionnalisation pour les jeunes sans diplôme...

L'État doit, en outre, agir vigoureusement sur les causes profondes du chômage massif des jeunes, en particulier l'absence ou l'insuffisance de qualification, en faisant de la lutte contre l'illettrisme, qui concerne entre 15 % et 20 % de la population de chaque DOM, une priorité de l'action des pouvoirs publics locaux, et en adoptant toute une série de propositions pour améliorer la formation initiale et l'enseignement supérieur, tant en ce qui concerne l'organisation ou les structures (optimisation de l'utilisation des locaux, corps enseignant, nouveaux statuts...) que le contenu (l'orientation, les filières, les programmes, l'insertion économique).

Enfin, concernant l'enseignement supérieur, **M Eric Doligé, rapporteur**, a suggéré d'instaurer un véritable statut de l'étudiant ultramarin, pour faciliter la vie étudiante et favoriser les chances de réussite, ainsi que la mise en place d'un programme Erasmus régional permettant de promouvoir la mobilité des étudiants dans leur environnement proche.

S'agissant de la promotion des richesses culturelles des DOM, **M Éric Doligé, rapporteur**, a relevé que la présente décennie avait été marquée par une

série d'initiatives fortes : l'adoption de la loi Taubira du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crimes contre l'humanité, la désignation d'un Comité de lutte contre l'esclavage en 2004, l'instauration d'une « Journée des mémoires de la traite négrière, de l'esclavage et de leurs abolitions » célébrée chaque année depuis 2006.

Il a estimé que l'histoire des DOM restait encore mal connue de la société française, comme cela avait été rappelé aussi dans le cadre des États généraux de l'outre-mer dans l'hexagone, et qu'il était temps de faire évoluer l'image des DOM dans les mentalités.

Il a présenté plusieurs propositions :

- la création d'une Maison des richesses des outre-mer, lieu de meilleure connaissance de leurs spécificités et de leur importance dans l'ensemble national français. Ce lieu sera destiné, d'une part, à approfondir la connaissance des racines culturelles des DOM, notamment celles liées à l'histoire de l'esclavage, d'autre part, à ouvrir le public sur les multiples richesses des outre-mer dans les différents domaines de la culture (langues créoles, musique, gastronomie, architecture...);

- l'instauration des rencontres pluriannuelles avec les milieux socio-économiques de l'hexagone, les « Grands Rendez-vous économiques des outre-mer », pour associer étroitement le monde de l'entreprise à l'objectif de réussite des DOM;

- la constitution d'agences pour la promotion des cultures ultramarines;

- une meilleure visibilité des outre-mer dans les médias.

Puis, **Mme Gélita Hoarau** est intervenue sur la lutte contre l'illettrisme, en souhaitant qu'on pointe la responsabilité de l'État, puisque ce phénomène concernait aussi les enfants scolarisés, et a exposé les expériences menées à La Réunion, notamment par l'affectation de postes supplémentaires d'enseignants et l'intervention de professionnels et d'adultes-référents; elle a cependant reconnu que la convention État-Région sur cette question n'avait pas donné de résultats probants. Elle s'est interrogée sur l'implantation de la Maison des richesses des outre-mer, rappelant l'existence de la Maison des Civilisations et de l'Unité Réunionnaise à La Réunion, et sur l'enseignement du créole, en passe de devenir une option dans les petites classes et qui sera progressivement introduit au collège, rappelant que beaucoup d'enfants étaient encore uniquement créolophones.

Enfin, **M. Éric Doligé, rapporteur**, a présenté le neuvième et dernier volet relatif aux lacunes des politiques publiques en matière de logement, de santé, de maintien de l'ordre public et de lutte contre l'immigration clandestine.

Le secteur du logement connaît une crise aiguë dans les DOM. Le nombre de logements y est trop faible, notamment dans le secteur social, et l'habitat insalubre ou précaire y est très répandu. La LODEOM a apporté un

certain nombre de réponses qui doivent encore se mettre en place, mais plusieurs aspects restent à approfondir pour appréhender la question dans sa globalité : la libération et la mise en valeur du foncier, la capacité d'action des collectivités territoriales et les décisions extérieures qui pèsent parfois lourdement sur l'équilibre des opérations.

Le rapporteur a précisé que la principale préconisation en matière de logement concernait la mobilisation du foncier : les questions d'aménagement urbain et de disponibilité des terrains sont la première étape pour augmenter l'offre de logements.

Pour cela, il a proposé de mettre en place un droit au foncier opposable, sur le modèle du droit au logement opposable. Ce « Dafo » permettrait aux collectivités territoriales, principalement les communes, de proposer des projets de construction de logements sur des terrains de l'État qui ne sont pas utilisés actuellement. Après un dialogue entre l'État et la collectivité, celle-ci pourrait se voir reconnaître le droit d'utiliser le terrain si l'État ne propose pas de projet viable équivalent.

Par ailleurs, il est nécessaire de régler, en Martinique et en Guadeloupe, le problème des occupants sans titre de la zone des cinquante pas géométriques, en mettant en place une procédure de régularisation des occupants de bonne foi, dans un cadre fixé précisément par le législateur pour respecter les droits et obligations de chacun.

Tout en rappelant que la LODEOM contient un volet consacré au logement, **M. Jean-Etienne Antoinette** a jugé que les propositions étaient en décalage par rapport aux enjeux et qu'elles ne suffiraient pas à répondre aux problématiques, car la production de logements a chuté dans les DOM ces dernières années. Il a estimé que le transfert du foncier de l'État aux collectivités territoriales ne devrait pas s'effectuer uniquement pour construire des logements. Il a rappelé les différentes demandes formulées par les interlocuteurs lors des déplacements de la mission en matière de surcharge foncière, de garanties d'emprunt ou de paramètres de la LBU.

M. Georges Patient a considéré que la proposition d'un droit au foncier opposable, qui est une bonne idée, se révélerait un vœu pieux si elle n'était pas assortie de contraintes pour l'État, notamment en termes de délai ou de procédure.

En réponse, **M. Éric Doligé, rapporteur**, a développé ses autres propositions en matière de logement :

- évaluer rapidement et régulièrement l'efficacité des nouveaux dispositifs de la LODEOM pour pouvoir les adapter en cas de difficultés de mise en œuvre ;

- permettre aux bailleurs sociaux, à d'autres collectivités ou à l'État de se substituer aux communes pour le financement de la viabilisation des terrains ;

- assouplir les obligations de participation ou de garanties des collectivités dans les opérations de construction de logement social ;

- limiter l'impact des règles et normes techniques et les adapter aux situations locales pour accélérer la construction.

M. Serge Larcher, président, a également souligné l'intérêt de créer, lorsqu'ils n'existent pas, des établissements publics fonciers à l'échelle régionale. Répondant à **M. Jean-Etienne Antoinette** qui s'interrogeait sur la qualité du travail des établissements existants, **M. Serge Larcher, président**, a indiqué qu'ils restaient de bons outils de gestion du foncier, mais qu'ils devaient être utilisés correctement.

M. Jean-Etienne Antoinette a enfin soulevé le problème de la fongibilité des fonds entre les différentes lignes budgétaires, par exemple entre le fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) et la LBU.

En ce qui concerne la santé, **M. Éric Doligé, rapporteur**, a souligné que les indicateurs étaient très dégradés dans les DOM et que ces collectivités connaissaient des contraintes géographiques particulières : l'éloignement, l'isolement, le climat... Il est en conséquence nécessaire d'adapter le système de santé à ces spécificités qui ont des répercussions en termes d'accès aux soins mais aussi en termes de pathologies : certaines pathologies sont inconnues en métropole (la dengue par exemple), d'autres ont une prévalence beaucoup plus forte (le sida par exemple).

Il a alors appelé à la mise en œuvre urgente du « Plan santé outre-mer » que le Gouvernement a annoncé il y a plus d'un an maintenant. Il a estimé que ce plan devait comporter deux axes majeurs : combler les retards, à la fois en équipements et en personnels, et adapter la politique de santé aux spécificités des DOM. Il s'agit notamment :

- d'adapter les formations médicales et paramédicales, notamment pour favoriser la polyvalence des professionnels ;

- d'organiser différemment le système de soins, notamment en faisant davantage appel aux nouvelles technologies : la télémédecine est essentielle dans ce type de territoire, elle permet par exemple d'obtenir à distance un diagnostic médical par un spécialiste ;

- d'améliorer le financement des établissements de santé et des professionnels pour mieux prendre en compte les frais de structure (par exemple ceux liés au climat ou au risque sismique) et l'importance des créances non recouvrées ;

- de développer une politique de prévention volontariste et adaptée ;

- de lutter contre la mortalité infantile, nettement plus élevées dans les DOM qu'en métropole ;

- de développer la coopération régionale et internationale, tant en matière de recherche (pathologies communes à certaines zones géographiques) que d'accès aux soins.

M. Serge Larcher, président, a souligné les difficultés à pourvoir les postes dans certaines spécialités médicales et a souhaité que soit étudiée la possibilité, par le développement de la coopération régionale, de faire venir des médecins de pays voisins. **M. Jacques Gillot** a indiqué que cela posait le problème de la reconnaissance des compétences de ces médecins par la France.

M. Jean-Etienne Antoinette a évoqué les conséquences financières négatives de la tarification à l'activité pour les établissements de santé des DOM. Il a également soulevé le problème spécifique de la cancérologie en Guyane : le nombre des interventions effectuées chaque année dans les établissements pris séparément est insuffisant par rapport aux normes nationales ; il est pourtant essentiel de renforcer les capacités dans le traitement des cancers.

M. Éric Doligé, rapporteur, a ensuite rappelé que les DOM connaissent une situation très différente de celle de la métropole en matière d'immigration irrégulière et d'atteintes à l'ordre public.

Il a souligné que la pression migratoire qui s'exerce sur la Guyane et, dans une moindre mesure, la Guadeloupe, était forte et préoccupante et qu'elle induisait, par son ampleur, des risques de déstabilisation sociale et des charges publiques particulièrement lourdes, tant au niveau de l'État que des collectivités territoriales.

Il a indiqué que les atteintes à l'ordre public, si leur nombre restait inférieur à la moyenne de la métropole, se caractérisaient par une plus grande violence, des activités illicites spécifiques, telles que l'orpaillage clandestin et le trafic de stupéfiants, et un caractère transfrontalier plus marqué.

Il a rappelé que, depuis une dizaine d'années, l'État avait redoublé d'efforts pour desserrer la pression migratoire et mieux lutter contre les faits délictueux, mais qu'il jugeait nécessaire, d'une part, de poursuivre et de renforcer l'adaptation des dispositifs juridiques et de l'organisation des services chargés de l'ordre public aux spécificités de l'immigration et de la délinquance outre-mer, d'autre part, de renforcer les accords de coopération en matière policière et de lutte contre l'immigration illégale.

M. Georges Patient a contesté l'idée de mettre sur le même plan l'immigration illégale et les atteintes à l'ordre public, en estimant que cela risquait de créer des amalgames.

M. Jean-Etienne Antoinette a souhaité insister sur l'importance de la prévention en matière de maintien de l'ordre public.

En conclusion, **M. Serge Larcher, président**, a interrogé les membres de la mission sur les autres sujets qu'ils souhaiteraient voir évoqués dans le rapport.

M. Jacques Gillot a souligné le problème de l'exclusion sociale.

M. Jean-Etienne Antoinette a souhaité que le rapport insiste sur le problème du chômage des jeunes et l'importance de la formation professionnelle.

Mme Lucienne Malovry a insisté sur la question démographique, notamment en Guyane et à La Réunion, et ses conséquences sur ces territoires.

En réponse, **M. Eric Doligé, rapporteur**, a indiqué que le rapport mettrait l'accent sur l'importance de la lutte contre le chômage des jeunes dans les DOM et qu'un volet serait consacré à la démographie et à ses conséquences.

M. Serge Larcher, président, a précisé que la situation démographique était très différente entre les quatre DOM, avec une forte hausse en Guyane et à La Réunion, et, au contraire, un fléchissement en Martinique et en Guadeloupe.

M. Georges Patient a estimé que la forte pression démographique en Guyane ne s'expliquait pas seulement par l'immigration mais aussi par un taux de natalité plus élevé.

Mme Gélita Hoarau a souhaité insister sur l'importance de la formation et de l'insertion professionnelle des jeunes. Elle a cité l'exemple de la formation en génie civil organisée par l'IUT de La Réunion, qui n'attire pas assez de candidats parmi les jeunes, alors qu'il existe de réels débouchés professionnels dans cette filière.

M. Serge Larcher, président, a souligné la difficulté d'adapter le système de formation professionnelle aux besoins du marché du travail.

M. Éric Doligé, rapporteur, a indiqué que l'une des propositions du rapport consistait précisément à améliorer la coordination entre les différents acteurs de la formation et de l'insertion professionnelle des jeunes, notamment les acteurs économiques, les chambres de commerce et de métiers, les enseignants et les administrations concernées.

EXAMEN DU RAPPORT DE LA MISSION

Dans sa séance du mardi 7 juillet 2009, la **mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer** a procédé à l'**examen du rapport de M. Éric Doligé, rapporteur.**

Après avoir rappelé que la réunion de la mission du 1^{er} juillet 2009 avait permis de débattre de façon approfondie des orientations du rapport et des principales propositions du rapporteur, **M. Serge Larcher, président**, a indiqué que les suggestions proposées lors des débats avaient été intégrées dans le projet de rapport mis à la disposition des membres de la mission.

Il a dit pleinement souscrire à l'analyse et aux conclusions du rapport, dont il a estimé qu'il ferait date dans l'histoire des productions parlementaires concernant les départements d'outre-mer (DOM), soulignant qu'il avait pour originalité de traiter tous les aspects de la situation des DOM et d'en proposer une vision d'ensemble.

Il a rappelé qu'il était possible de joindre, en annexe de ce rapport, les contributions de membres de la mission, à condition que celles-ci lui parviennent dans les délais impartis pour permettre l'impression du rapport pour le 9 juillet, jour de la conférence de presse.

M. Éric Doligé, rapporteur, a indiqué que le rapport s'articulait autour de trois axes qui en constituaient les trois parties. Il a précisé que :

- la première partie du rapport traitait de la gouvernance institutionnelle des DOM, avec l'ambition de faire œuvre pédagogique sur les questions d'évolution institutionnelle et statutaire et de faire le point sur les relations des collectivités avec les services de l'État, tant au niveau central que déconcentré, en pointant les lacunes et les cloisonnements. Il a ajouté qu'elle abordait également la gouvernance financière des collectivités territoriales, dressant un tableau de la situation des finances locales, particulièrement dégradée dans les DOM.

Il a souligné que le choix de ce thème procédait de la volonté de préciser le cadre juridique et financier dans lequel s'inséraient les politiques publiques conduites par l'État et les collectivités territoriales ainsi que l'activité des acteurs économiques ;

- la deuxième partie du rapport traitait des grands équilibres à restaurer pour jeter les fondements d'un développement endogène réussi, en abordant en premier lieu les équilibres internes et les questions du renforcement du tissu économique, du niveau et de la formation des prix, de la concurrence et surtout de la transparence, du renforcement des secteurs traditionnels et du développement des secteurs d'avenir en lien avec le développement durable. Il a précisé qu'étaient également examinées les questions de la continuité territoriale,

de la relation avec l'Union européenne et, parallèlement, d'une meilleure insertion régionale ;

- la troisième partie exposait les défis à relever pour fonder l'avenir des DOM, c'est-à-dire la jeunesse des populations et les conséquences de l'évolution démographique, ainsi que la nécessité pour l'État d'adapter ses concours financiers en conséquence. Il a indiqué que ces développements abordaient les actions à mener en matière de logement, de santé, de protection sociale, d'immigration et d'ordre public, l'État devant mieux assumer son rôle de régulation dans la mise en œuvre de ces politiques publiques. Il a ajouté que cette partie concluait sur la nécessité d'une meilleure reconnaissance des outre-mer et de la valorisation de leurs richesses culturelles.

Puis la commission a procédé à l'examen des cent propositions formulées par le rapporteur.

Proposition n° 1 : Favoriser l'utilisation par les DOM des facultés d'adaptation offertes par l'article 73 de la Constitution.

Proposition n° 2 : Dépasser le schéma actuel de la région monodépartementale, dans le respect du choix des élus et des électeurs des DOM.

Mme Lucette Michaux-Chevry a souligné que le rapport faisait état de l'opposition des élus de La Réunion à l'évolution institutionnelle ou statutaire de ce territoire, alors que cette orientation n'était pas partagée par l'ensemble d'entre eux. Elle a demandé en conséquence une modification du rapport sur ce point.

Proposition n° 3 : En amont d'une consultation relative à l'évolution institutionnelle (article 73 de la Constitution) ou à l'évolution statutaire (article 74 de la Constitution) d'un DOM, organiser une campagne d'information permettant d'éclairer véritablement le choix des électeurs.

M. Claude Lise a jugé que cette proposition n'était, à elle seule, pas suffisante dans la mesure où se posait la question du délai raisonnable préalable à la consultation pour permettre un débat effectif et une information complète des électeurs. Il a jugé que l'organisation d'une telle consultation à la Martinique en décembre 2009, comme cela semblait envisagé, condamnait par avance toute évolution institutionnelle ou statutaire, cette échéance étant trop proche. Il a rappelé que la nécessité d'apporter à la population une information pleine et objective avait justifié la demande de report des élections régionales en 2011.

M. Daniel Marsin a estimé que la proposition devait préciser que la date de la consultation devait être fixée en accord avec les élus.

M. Éric Doligé, rapporteur, a partagé la préoccupation exprimée qu'un délai suffisant soit laissé avant la consultation. Rejoint par **M. Serge Larcher, président**, il a proposé que cette exigence soit précisée dans le corps du rapport.

Proposition n° 4 : Faire de l'administration centrale de l'État chargée de l'outre-mer une véritable administration de mission rattachée au Premier ministre.

M. Éric Doligé, rapporteur, a insisté sur l'intérêt d'un rattachement de l'administration centrale de l'outre-mer au Premier ministre, qui permettrait, en plaçant cette administration au-dessus des ministères techniques, d'assurer une meilleure impulsion et coordination des politiques en faveur de l'outre-mer, la reconstitution d'un ministère de plein exercice ne paraissant pas une solution viable et efficace.

Proposition n° 5 : Renforcer les pôles « outre-mer » dans chacun des ministères « techniques ».

Proposition n° 6 : Mieux adapter l'organisation des services déconcentrés de l'État aux spécificités des DOM et à leur évolution institutionnelle.

Proposition n° 7 : Accompagner l'autonomie accrue des DOM par un renforcement des fonctions d'expertise et de contrôle de l'administration déconcentrée.

Proposition n° 8 : Mettre en place une véritable formation des agents de l'administration de l'État, avant leur affectation dans les DOM, sur les particularités juridiques et opérationnelles de ces territoires.

Proposition n° 9 : Renforcer l'attractivité des affectations des fonctionnaires de l'État dans les DOM par des mécanismes d'incitation financière ciblés sur certains emplois et de valorisation du déroulement des carrières.

M. Daniel Marsin a indiqué comprendre cette proposition mais, rejoint par **M. Jean-Etienne Antoinette**, a jugé qu'elle comportait le risque de voir resurgir un mécanisme général de surrémunérations, alors que le rapporteur proposait justement de les ajuster.

M. Serge Larcher, président, a souligné que des indemnités particulières existaient déjà, qui ne s'appliquaient qu'à des postes administratifs déterminés, dans certains territoires.

M. Éric Doligé, rapporteur, a souligné que le sujet était complexe, mais qu'il convenait de réfléchir à des dispositifs ciblés, tant en matière financière qu'en termes de gestion de carrière, afin de valoriser les postes soumis à des contraintes spécifiques. Il a indiqué que cette mesure était destinée à remédier à la rotation très importante des agents de l'administration sur certains postes, citant notamment l'exemple des enseignants en Guyane, et compenserait la désaffectation des résidents d'outre-mer pour certains emplois publics dans les DOM.

Après que **M. Daniel Marsin** a souligné que ces mesures ne devaient concerner que certains postes et être limitées dans le temps, **M. Serge Larcher, président**, a indiqué que le rapport proposait une réévaluation tous les dix ans de ces avantages spécifiques.

Mme Lucette Michaux-Chevry a souligné que la question était avant tout de mettre en place une formation adéquate des agents de l'État outre-mer, afin que ceux-ci soient pleinement conscients des particularismes locaux.

Proposition n° 10 : Assurer une meilleure représentation des personnels originaires des DOM aux postes d'encadrement dans l'administration de l'État outre-mer.

Proposition n° 11 : Mettre en place un suivi et une évaluation annuels des agents de l'administration de l'État affectés dans les DOM afin de s'assurer de l'adéquation de leurs compétences aux fonctions outre-mer.

Proposition n° 12 : Ajuster les majorations de traitement des fonctionnaires de l'État dans les DOM au différentiel réel du coût de la vie.

M. Éric Doligé, rapporteur, a souligné que la détermination du différentiel du coût de la vie était une question fondamentale afin d'assurer un ajustement effectif du niveau des sursmémentations.

Proposition n° 13 : Mettre en place, dès 2010, un plan sur 5 ans associant les services fiscaux de l'État et les collectivités territoriales pour identifier l'ensemble des bases imposables.

À cet égard, **M. Daniel Marsin** a précisé qu'il fallait également signaler le problème de la réévaluation desdites bases.

Proposition n° 14 : Conserver impérativement, au-delà de l'échéance de 2014, le dispositif actuel de l'octroi de mer.

Proposition n° 15 : Accroître les produits de la taxe de consommation sur les produits du tabac.

Proposition n° 16 : Étudier les modalités de mise en place d'une taxe spécifique sur les sommes engagées dans les DOM dans les courses et les jeux, au profit des collectivités territoriales.

Proposition n° 17 : Remise par le Gouvernement d'une étude présentant les différents scénarios permettant une augmentation des retombées financières, pour les collectivités territoriales, de l'activité spatiale en Guyane, tout en préservant la compétitivité du site de Kourou.

Proposition n° 18 : Rendre des marges de manœuvre aux collectivités territoriales en ajustant les majorations de traitement des fonctionnaires territoriaux au différentiel réel du coût de la vie.

Proposition n° 19 : Une fois les majorations de traitement réajustées au différentiel réel du coût de la vie, compensation par l'État des charges supplémentaires qui en résultent pour les collectivités territoriales, grâce aux économies réalisées par cette réforme pour les fonctionnaires de l'État.

Le sous-titre intitulé « *Responsabiliser les collectivités territoriales dans la gestion de leurs effectifs* » figurant dans le rapport a été modifié pour tenir compte des réserves exprimées par **MM. Jean-Etienne Antoinette, Claude Lise, Daniel Marsin et Simon Sutour**. **Mme Lucette Michaux-Chevry** a souligné la

disparité du nombre de titulaires employés dans les collectivités entre la Guadeloupe et La Réunion.

Proposition n° 20 : Annuler les dettes sociales accumulées par les collectivités territoriales au 1^{er} juillet 2009, sous réserve du paiement des cotisations aux échéances au cours des dix prochaines années.

M. Georges Patient et **Mme Lucette Michaux-Chevry** ont interrogé le rapporteur sur la situation des collectivités qui ont accepté de faire des efforts et engagé un redressement financier sans attendre ce moratoire.

Mme Lucette Michaux-Chevry a critiqué le dispositif du plan Cocarde, en citant, à titre d'exemple, celui proposé par la préfecture de la Guadeloupe à la commune de Basse-Terre, récemment rejeté.

Proposition n° 21 : Renforcer et étendre les dispositifs de redressement financier des collectivités territoriales, et améliorer l'encadrement et la formation des décideurs locaux en matière de gestion des finances publiques.

Proposition n° 22 : Assurer un contrôle strict des services de la concurrence dans certains secteurs économiques afin de dynamiser la concurrence.

Proposition n° 23 : Inciter les acteurs locaux à promouvoir les productions locales.

Proposition n° 24 : Renforcer l'approvisionnement des DOM dans leur environnement géographique.

Proposition n° 25 : Obtenir pour la Guyane une dérogation aux normes européennes afin qu'elle puisse s'approvisionner en pétrole chez ses voisins.

Proposition n° 26 : Mettre en place les outils statistiques permettant une réelle surveillance du niveau et de la formation des prix dans les départements d'outre-mer.

Proposition n° 27 : Remise au Parlement d'une étude sur l'impact de l'octroi de mer en matière de prix.

Proposition n° 28 : Instituer un véritable « service de la transparence des prix » dans les DOM.

Proposition n° 29 : Inciter les acteurs locaux à développer les infrastructures en matière de pêche.

Proposition n° 30 : Encourager la structuration des filières et l'organisation des interprofessions.

Proposition n° 31 : Soutenir la diversification des activités agricoles.

Proposition n° 32 : Engager un véritable plan de restauration de l'espace agricole avec l'objectif d'un doublement de la surface agricole utile (SAU).

Proposition n° 33 : Lever les verrous pour permettre le développement des filières prometteuses et la diversification des activités des agriculteurs et des pêcheurs.

Proposition n° 34 : Étendre aux agriculteurs et aux pêcheurs des départements outre-mer les dispositifs de garantie et d'aide applicables en métropole.

Proposition n° 35 : Défendre une meilleure prise en compte des spécificités de l'agriculture et de la pêche ultramarines dans la réglementation européenne.

M. Georges Patient a insisté sur les insuffisances de l'appareil bancaire dans les DOM.

Proposition n° 36 : Mettre en place un plan spécifique outre-mer de recherche-développement dans le domaine de l'agronomie.

Proposition n° 37 : Promouvoir les projets et la recherche en matière d'énergies renouvelables.

Proposition n° 38 : Faire de l'environnement un domaine clé de la coopération régionale.

Proposition n° 39 : Inciter à la mise en place d'une autorité unique organisatrice des transports, sur un périmètre unique, dans chaque DOM.

M. Claude Lise a expliqué que le problème n'était pas tant celui de l'autorité unique que celle de la création d'un périmètre unique sur l'ensemble de la Martinique et que les dispositions applicables en métropole devaient être adaptées aux spécificités de l'île, en rappelant que cette question avait fait l'objet d'une demande d'habilitation il y a un an et demi à laquelle le Gouvernement n'avait toujours pas donné suite. Il a également demandé à ce que soient pris en compte dans la proposition les transports maritimes. **Mme Lucette Michaux-Chevry** a précisé qu'en Guadeloupe la situation avait été réglée sans difficulté par voie de convention entre le département et les communes.

Proposition n° 40 : Assurer la mise en place de véritables pôles d'excellence de développement durable et favoriser l'émergence de pôles de compétitivité dans les départements d'outre-mer.

Proposition n° 41 : Assurer une stabilité à moyen terme de la législation fiscale dans les DOM.

Proposition n° 42 : Adapter le statut de l'auto-entrepreneur à la situation particulière des départements d'outre-mer pour protéger le tissu économique existant.

Proposition n° 43 : Améliorer le fonctionnement des systèmes de soutien et de garantie destinés aux petites entreprises afin de tenir compte de leurs difficultés d'accès au crédit bancaire.

La formulation de cette proposition a été modifiée sur proposition de **M. Georges Patient**.

Proposition n° 44 : Réorienter le schéma minier guyanais afin de favoriser davantage le développement économique.

En réponse à une question de **M. Georges Patient, M. Éric Doligé, rapporteur**, a précisé que cette proposition visait à ce que le schéma minier soit révisé et qu'il prenne en compte l'avis des collectivités territoriales guyanaises ainsi que les schémas de développement économique qu'elles ont mis en place.

Proposition n° 45 : Renforcer le dispositif de préfinancement des subventions de l'Union européenne et mettre en place un système de préfinancement des subventions de l'État.

Cette proposition a été jugée essentielle par **M. Georges Patient**, au regard des difficultés rencontrées par les collectivités territoriales en Guyane.

Proposition n° 46 : Fourniture, par les services déconcentrés de l'État, d'un soutien technique aux collectivités territoriales dans le montage des dossiers de financement permettant d'obtenir les subventions européennes.

Proposition n° 47 : Étudier les modalités de mise en place d'un fonds de garantie spécifique pour les emprunts contractés par les collectivités territoriales.

Proposition n° 48 : Parvenir à une planification coordonnée entre les différents niveaux de collectivités en matière de projets de développement économique.

Proposition n° 49 : Renforcer les initiatives en termes d'aide à l'accompagnement et à la formation des chefs d'entreprise (pépinières notamment).

Proposition n° 50 : Adoption par les collectivités territoriales d'une programmation pluriannuelle des projets structurants afin d'assurer une véritable visibilité pour les petites entreprises.

Proposition n° 51 : Réunir une conférence permanente de la formation professionnelle rassemblant l'ensemble des acteurs publics et privés.

Proposition n° 52 : Améliorer le financement de la mobilité des stagiaires en formation professionnelle, dans le cadre national mais aussi dans l'environnement régional, en adaptant l'offre aux besoins réels.

Proposition n° 53 : Conforter le rôle et les missions du service militaire adapté.

Proposition n° 54 : Tenir compte davantage des spécificités des régions ultrapériphériques dans le cadre des accords de partenariat économique avec les pays ACP et mettre en place un mécanisme spécifique et régulier d'évaluation de ces accords au regard de leur impact sur l'économie des DOM.

Proposition n° 55 : Afficher une forte volonté politique de défendre le régime de l'octroi de mer à Bruxelles, dans la perspective de sa prorogation après 2014 et, au préalable, satisfaire les demandes de la Commission européenne

concernant la démonstration de l'efficacité de l'octroi de mer en matière de développement économique des DOM.

Proposition n° 56 : Promouvoir une politique régionale ambitieuse dans la perspective des négociations sur l'avenir de cette politique, en mettant l'accent sur l'objectif de cohésion territoriale.

Proposition n° 57 : Inciter l'Union européenne à développer, non seulement une approche différenciée des régions ultrapériphériques par rapport au reste de l'Union européenne, mais aussi un traitement individualisé de chacune de ces régions.

Proposition n° 58 : Inciter le Gouvernement à adopter une attitude moins défensive et à rechercher des alliances avec d'autres partenaires européennes afin de mieux défendre les intérêts des DOM auprès de l'Union européenne.

Proposition n° 59 : Améliorer la coordination au sein de la Commission européenne en rattachant l'unité chargée des régions ultrapériphériques directement auprès du Président de la Commission européenne.

M. Claude Lise a estimé qu'il était nécessaire de procéder à un redécoupage des circonscriptions pour les élections européennes. Il a estimé que les résultats du dernier scrutin avaient été aberrants et a préconisé la mise en place de trois circonscriptions.

M. Daniel Marsin a confirmé que la situation actuelle n'était pas satisfaisante.

M. Éric Doligé, rapporteur, a suggéré à M. Lise de remettre une contribution sur ce sujet qui pourrait être annexée au rapport de la mission d'information.

Proposition n° 60 : Se donner les moyens d'une Représentation permanente plus forte pour une défense plus musclée et mieux anticipée des intérêts des DOM auprès de l'Union européenne.

Proposition n° 61 : Améliorer l'expertise et la formation des services chargés des questions européennes, tant au sein de l'administration centrale qu'au niveau des administrations déconcentrées de l'État et des collectivités locales concernées.

Proposition n° 62 : Renforcer la prise en compte des spécificités des régions ultrapériphériques par l'Union européenne, en valorisant les atouts que représentent ces régions pour l'Europe.

Proposition n° 63 : Augmenter la part des financements nationaux consacrés à la coopération régionale.

Proposition n° 64 : Faciliter l'usage par les régions et départements d'outre-mer des possibilités déjà existantes de proposer et de négocier des

accords internationaux et renforcer la présence de la France au sein des organisations de coopération régionale.

La formulation de la proposition a été modifiée pour tenir compte, d'une part, des observations de **M. Claude Lise**, qui mettait l'accent sur la mauvaise volonté des services de l'État à permettre aux DOM de négocier ou conclure des accords internationaux et, d'autre part, de **Mme Lucette Michaux-Chevry** qui souhaitait un renforcement de la participation de la France aux organismes de coopération régionale dans les Caraïbes. **M. Claude Lise** a souhaité que les élus locaux, fins connaisseurs de la situation régionale locale, puissent contribuer davantage à la représentation diplomatique de la France, rappelant la faible efficacité actuelle de l'affectation d'ambassadeurs à ces fonctions.

M. Daniel Marsin a par ailleurs estimé qu'il fallait mettre l'accent sur la coopération régionale en matière économique et de libre circulation des personnes. **M. Serge Larcher, président**, a souligné que ces thèmes étaient évoqués dans le rapport.

Proposition n° 65 : Renforcer la coordination entre les différents instruments européens, nationaux et régionaux afin de faciliter les financements croisés de projets concernant à la fois des RUP, des PTOM et des pays tiers.

Proposition n° 66 : Concentrer les crédits disponibles au titre de la coopération régionale sur des grands projets structurants pour éviter la tendance au « saupoudrage ».

Proposition n° 67 : Lancer une politique de « grand voisinage » à destination des pays et territoires voisins des DOM, sur le modèle de la politique européenne de voisinage pour les pays du Sud de la Méditerranée et de l'Est de l'Europe.

Proposition n° 68 : Mettre en place un véritable « plan Marshall » pour combattre le chômage des jeunes dans les DOM.

Proposition n° 69 : Scolariser les enfants plus tôt et permettre leur regroupement par niveau pour combler le retard scolaire dans le primaire.

M. Georges Patient a souhaité que soient mentionnées dans la proposition les spécificités de la situation guyanaise.

M. Daniel Marsin a estimé que la préoccupation essentielle n'était pas l'âge de scolarisation mais l'absence de moyens permettant une scolarisation plus précoce, ce dont **Mme Gélita Hoarau** est convenue, soulignant notamment la nécessité d'accroître les moyens humains. **M. Serge Larcher, président**, a fait état des problèmes de mise aux normes des établissements scolaires en Martinique. Enfin, **M. Jean-Etienne Antoinette** a souligné l'importance de l'accueil des jeunes enfants dans le processus de sociabilisation et les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales pour satisfaire ces besoins.

Pour répondre à l'ensemble de ces préoccupations, **M. Éric Doligé, rapporteur**, a proposé une nouvelle formulation de la proposition n° 69 validée

par la mission : « Adapter les moyens, particulièrement en Guyane, pour favoriser une scolarisation plus précoce des enfants et permettre leur regroupement par niveau pour combler le retard scolaire dans le primaire ».

Proposition n° 70 : Faire de la lutte contre l'illettrisme une priorité de l'action des pouvoirs publics dans chaque DOM et amplifier les dispositifs de soutien scolaire.

Proposition n° 71 : Créer un service public de l'orientation, dans le cadre des établissements scolaires, pour les élèves du secondaire.

En réponse à **Mme Gélita Hoarau**, **M. Éric Doligé, rapporteur**, a estimé que l'actuel service d'orientation pour les élèves fonctionnait mal et devait être renforcé dans le cadre de la mise en place d'un réel service public.

M. Daniel Marsin et **Mme Odette Terrade** ont souhaité que la proposition n° 71 soit scindée en deux, afin de distinguer les problématiques de l'orientation et de l'échec scolaire. **M. Éric Doligé, rapporteur**, a donc proposé d'intégrer la partie concernant l'échec scolaire au sein de la proposition n° 70 relative à l'illettrisme.

Proposition n° 72 : Mieux « profiler » le recrutement des enseignants dans les DOM afin de prendre concrètement en compte les difficultés d'exercice de leur mission, particulièrement en Guyane.

Proposition n° 73 : Développer les formations techniques offrant des débouchés locaux et valorisant notamment les ressources de la mer et l'environnement naturel.

Proposition n° 74 : Faire de l'enseignement des langues des pays de l'environnement régional un volet important des programmes scolaires.

En réponse à **Mme Gélita Hoarau**, qui a souhaité savoir si cette proposition désignait l'enseignement des « langues et cultures régionales », c'est-à-dire de la culture créole, **MM. Serge Larcher, président**, et **Éric Doligé, rapporteur**, ont indiqué que la proposition visait davantage les langues parlées dans les pays de l'environnement régional des DOM, c'est-à-dire l'anglais et l'espagnol. La mission a en conséquence clarifié l'intitulé de la proposition n° 74.

Proposition n° 75 : Utiliser le fonds d'expérimentation pour la jeunesse pour financer de nouvelles méthodes d'enseignement.

Proposition n° 76 : Optimiser la répartition et l'utilisation des équipements scolaires, par une coordination plus étroite entre les rectorats et les collectivités territoriales.

Proposition n° 77 : Créer deux grandes universités francophones, l'une pour l'océan Indien et l'autre pour les Antilles et la Guyane, autour de pôles spécifiques leur conférant une identité forte.

Cette proposition a été modifiée à l'initiative de **M. Claude Lise** qui a souhaité préciser qu'il s'agissait de créer une grande université dans chacune des deux zones, une dans l'océan Indien et une dans les Caraïbes. Alors qu'il existe

un débat sur la taille des universités et leur positionnement géographique, il ne lui a pas semblé nécessaire de donner l'impression que l'on souhaitait créer de multiples universités.

Proposition n° 78 : Diversifier les équipes pédagogiques de l'enseignement supérieur en attirant davantage de jeunes diplômés des universités locales et des collaborateurs extérieurs.

Proposition n° 79 : Créer un véritable « statut de l'étudiant ultramarin » et un dispositif Erasmus régional spécifique pour leur mobilité géographique.

Proposition n° 80 : Diversifier et renforcer les filières de l'enseignement supérieur proposées dans les DOM.

Proposition n° 81 : Faire de l'insertion professionnelle des jeunes dans l'économie et l'administration locales l'objectif prioritaire de l'enseignement supérieur dispensé dans les DOM.

Proposition n° 82 : Obligation pour le Gouvernement de fournir, en 2010, un bilan du plafonnement de la dotation superficielle des communes de Guyane.

Proposition n° 83 : Étudier la mise en place d'une réforme des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour prendre en compte les cas où l'État n'assume pas toutes les conséquences de ses responsabilités régaliennes.

La proposition a été modifiée sur la suggestion de **M. Claude Lise**, qui a contesté le lien semblant être fait entre la compensation par l'État de charges transférées et la qualité de gestion des collectivités territoriales.

Proposition n° 84 : Garantir une juste évaluation de la population réelle pour déterminer le montant des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

M. Claude Lise a souhaité que la proposition ne se limite pas à une approche strictement quantitative, car la situation sociale des populations doit également être prise en compte dans le calcul des dotations de l'État. En effet, la proportion de personnes âgées vivant grâce aux minima sociaux est beaucoup plus importante dans les DOM qu'en métropole, ce qui, à population égale, induit des charges plus lourdes pour les collectivités.

M. Éric Doligé, rapporteur, a rappelé que cette proposition était à l'origine inspirée de la situation des communes de Guyane, notamment Cayenne, dont la population réelle est nettement plus élevée que la population recensée.

Il a souligné que le rapport demandait par ailleurs à l'État d'assumer sa responsabilité en ce qui concerne la compensation des dépenses transférées, notamment les dépenses sociales à la charge des départements.

M. Georges Patient a mentionné le problème du délai entre le recensement effectif de la population et sa prise en compte dans le calcul des dotations.

Proposition n° 85 : Mettre en place des subventions spécifiques de l'État en faveur des projets de développement viables portés par les collectivités territoriales.

En approuvant cette proposition, **M. Georges Patient** a rappelé que la loi pour le développement économique des outre-mer avait créé un fonds exceptionnel d'investissement destiné au financement d'équipements publics collectifs.

Proposition n° 86 : Évaluer rapidement et régulièrement l'efficacité des nouveaux dispositifs de la LODEOM relatifs au secteur du logement, pour pouvoir les adapter en cas de difficultés de mise en œuvre.

Proposition n° 87 : Mettre en place des outils efficaces pour libérer du foncier, notamment celui appartenant à l'État.

Rappelant que la LODEOM prévoyait, d'ores et déjà, l'aménagement de certaines parcelles de taille réduite dans la zone des cinquante pas géométriques, **M. Serge Larcher, président**, a souhaité que l'urbanisation reste maîtrisée.

Proposition n° 88 : Permettre aux bailleurs sociaux, à d'autres collectivités territoriales ou à l'État de se substituer aux communes pour le financement de la viabilisation des terrains.

M. Daniel Marsin a rappelé le débat qui a eu lieu pendant l'examen de la LODEOM au sujet de l'accompagnement des collectivités territoriales par les fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU) pour lesquels il a souhaité que des moyens supplémentaires soient dégagés.

M. Serge Larcher, président, a relevé que cette proposition avait été élaborée conjointement avec les opérateurs du secteur du logement social qui ont constaté que des dossiers de construction étaient gelés du fait de la défaillance des collectivités territoriales.

Pour **M. Claude Lise**, deux problèmes coexistent : la faiblesse des ressources des FRAFU et le blocage de dossiers de construction consécutif à la défaillance des collectivités. Il a rappelé que le ministère de l'économie avait mis en place des règles rigoureuses qui subordonnent le versement de subventions de l'État à une part effective de financement en provenance des collectivités. Il s'est déclaré partisan d'un abondement des FRAFU par la ligne budgétaire unique (LBU).

M. Jean-Etienne Antoinette a confirmé l'existence de deux problèmes distincts : le financement de la viabilisation, primaire ou secondaire, par les FRAFU et la prise en charge de la surcharge foncière.

La mission a alors adopté cette proposition en y intégrant le nécessaire renforcement des FRAFU.

Proposition n° 89 : Engager une procédure de régularisation des occupants sans titre et de bonne foi dans la zone des cinquante pas géométriques.

Proposition n° 90 : Assouplir les obligations de participation ou de garantie des collectivités dans les opérations de construction de logement social.

Proposition n° 91 : Limiter l'impact des règles et normes techniques et les adapter aux situations locales pour accélérer la construction de logements.

Proposition n° 92 : Mise en œuvre urgente du « plan santé outre-mer ».

Proposition n° 93 : Anticiper les conséquences du vieillissement de la population et des évolutions des structures familiales sur le secteur médico-social.

Proposition n° 94 : Évaluer dès le premier semestre 2010 les effets comparés du RSTA et du RSA, afin d'adopter un dispositif qui soit le plus pertinent et efficace pour les DOM.

M. Claude Lise a noté que les deux dispositifs étaient différents, tant dans leur finalité que dans leur mode de financement. Évoquant la complexité des solutions adoptées, il a insisté sur leurs effets pervers qui peuvent bouleverser profondément l'économie locale. Il a pris l'exemple des conséquences sur les contrats d'insertion par l'activité dont le financement est de fait alourdi pour les collectivités. Il a ainsi constaté que la création du RSTA avait en fait pour conséquence une certaine augmentation du chômage, la crise économique n'étant pas la seule responsable des licenciements actuels. De plus, il a noté que ni le RSA ni le RSTA n'apportaient de réponse à l'augmentation du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté.

M. Éric Doligé, rapporteur, a rappelé que le Gouvernement avait décidé la mise en place du RSTA à la suite de la crise en Guadeloupe et que ce dispositif, étendu aux autres DOM, était transitoire. Il a précisé que le RSA ne serait applicable dans les DOM qu'au plus tard le 1^{er} janvier 2011, les régimes des deux dispositifs ne se recoupant pas totalement.

Proposition n° 95 : Poursuivre l'adaptation des dispositifs juridiques et de l'organisation des services chargés de l'ordre public aux spécificités de l'immigration irrégulière et de la délinquance outre-mer.

Proposition n° 96 : Renforcer les accords de coopération en matière policière et judiciaire ainsi qu'en matière de lutte contre l'immigration illégale.

Proposition n° 97 : Créer une Maison des richesses des outre-mer, lieu de meilleure connaissance de leurs spécificités et de leur importance dans la société française.

Proposition n° 98 : Accroître la visibilité de l'outre-mer dans les médias, notamment en mobilisant le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Proposition n° 99 : Créer des agences pour la promotion des cultures ultramarines, associant les collectivités locales et les associations, afin de leur assurer un plus grand rayonnement en France et à l'étranger.

Proposition n° 100 : Créer les « Grands Rendez-vous économiques des outre-mer » pour valoriser les atouts des ultramarins et associer le monde de l'entreprise à l'objectif de diversité.

Enfin, **M. Éric Doligé, rapporteur**, a proposé comme intitulé du rapport : « Les DOM : défi pour la République, chance pour la France - 100 propositions pour fonder l'avenir ».

En conclusion, **M. Serge Larcher, président**, a salué le considérable travail réalisé par la mission en un délai limité. Il a estimé que ce rapport abordait l'essentiel des problématiques des départements d'outre-mer de manière globale et prospective.

Mme Odette Terrade a porté un regard positif sur le rapport et a souhaité reconnaître le travail réalisé par tous. Elle a cependant précisé qu'elle s'abstiendrait sur son adoption.

M. Éric Doligé, rapporteur, a estimé qu'il était de l'intérêt du Sénat et des DOM que ce rapport d'information connaisse une mise en œuvre effective et qu'il était nécessaire de s'assurer de la suite donnée aux propositions.

M. Daniel Marsin a considéré que les thèmes abordés dans le rapport étaient, pour l'essentiel, complémentaires de ceux examinés dans le cadre des États généraux de l'outre-mer. Or, ceux-ci seront conclus à Paris en septembre et le Président de la République annoncera des mesures législatives et réglementaires dès octobre. Il a donc jugé utile de saisir cette occasion pour rendre les propositions de la mission opérationnelles.

M. Serge Larcher, président, a conclu qu'il en allait de la responsabilité et de la crédibilité du Sénat et qu'il fallait se mobiliser auprès de tous les acteurs politiques en faveur des propositions adoptées aujourd'hui.

La mission a alors adopté le rapport d'information à l'unanimité, Mmes Odette Terrade et Nicole Borvo Cohen-Seat observant une position d'abstention qualifiée par elles de positive.

CONTRIBUTION DU GROUPE CRC-SPG

La mission commune d'information sur la situation des DOM présente son rapport quelques semaines après un mouvement social d'ampleur inégalé dans les départements d'outre-mer.

C'est de toute évidence une situation économique et sociale particulièrement dégradée, et une incompréhension persistante de la spécificité et des aspirations des domiens par la métropole et l'Europe, qui a provoqué de tels évènements.

Le groupe CRC-SPG constate que l'urgence sociale, le développement économique, ne figurent pas parmi les premières grandes questions posées par la mission.

Une nouvelle fois, la question institutionnelle et l'organisation des services de l'Etat est particulièrement évoquée.

Nous réaffirmons sur ce point notre attitude constante depuis de nombreuses années : il faut répondre à l'aspiration des populations domiennes, de leurs collectivités, à maîtriser eux-mêmes leur développement dans la situation spécifique qui est la leur. Nous estimons nécessaire d'apporter des réponses différenciées selon les départements et régions, en leur donnant, s'ils le souhaitent, une plus large autonomie, avec des objectifs de développement pour chaque territoire.

Nous avons souligné l'insuffisance de la récente loi sur le développement économique de l'outre-mer.

Le groupe CRC-SPG avait regretté au cours du débat sur la loi pour le développement économique de l'Outre-mer de mai 2009, qu'une nouvelle fois, la part belle soit faite aux exonérations de charges et autres exemptions fiscales qui n'étaient, comme cela est le cas depuis des décennies, même pas assorties de garanties en matière d'augmentation de salaires ou d'emplois.

Le rapport de la mission est silencieux sur ce point : l'échec d'une politique fiscale qui n'a pas permis le développement économique et qui a accompagné la dégradation de la situation sociale et la croissance des inégalités de revenus.

Le groupe CRC-SPG propose comme priorité absolue, la réponse aux attentes sociales des populations :

- Hausse des salaires. Les accords signés doivent être appliqués le plus rapidement possible.
- Réduction de la TVA.

- Mise en place d'une politique du crédit et du micro-crédit destinée à aider les personnes en grande difficulté et à faciliter les projets économiques locaux.

- Une politique de formation et d'insertion professionnelle audacieuse avec les moyens adéquats pour la jeunesse qui pâtit d'un chômage au moins deux à trois fois plus élevé qu'en métropole, selon les catégories d'âges. Le RMI était versé proportionnellement à six fois plus d'habitants dans les DOM qu'en métropole.

- Une politique publique du logement permettant aux collectivités de répondre aux besoins considérables de la population.

- Une action déterminée, pluriannuelle pour un développement économique en phase avec leurs situations géographiques.

Le tourisme qui doit être soutenu ne peut être le seul objectif et surtout pas le seul tourisme « haut de gamme » évoqué par le rapport.

Les richesses locales doivent être promues. Il faut rendre le foncier à sa vocation agricole et nourricière première, plutôt que de le dédier à la spéculation immobilière.

Il faut développer les énergies renouvelables comme source d'indépendance énergétique des territoires. La région Réunion envisage cette indépendance en 2025.

Il faut accroître la commande publique et pérenniser les moyens des collectivités locales.

Enfin, les DOM doivent naturellement pouvoir se tourner vers les pays voisins en multipliant les accords de partenariat unilatéralement avantageux.

Chacun a en tête l'approvisionnement des Antilles en pétrole provenant de la métropole, alors que des pays producteurs sont présents dans la région.

Le groupe CRC-SPG constate que la mission a pris en compte un certain nombre de réalités, mais regrette que deux axes importants de l'action préconisée soient toujours et encore dictés par un dogmatisme libéral : la concurrence et, la réduction des salaires, en l'occurrence des fonctionnaires, nationaux ou territoriaux, entraînant un nivellement par le bas des rémunérations.

Le groupe CRC-SPG s'interroge sur la portée des travaux de cette mission alors que se sont tenus des états généraux à l'initiative du gouvernement auxquels d'ailleurs, notamment, de nombreux représentants de la sécurité civile aux Antilles n'ont pas participé.

Suite à cet ensemble de remarques, ils s'abstiendront sur le rapport.