

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.