



2020-03

NOR : CESL1100003X

mercredi 29 janvier 2020

# JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mercredi 29 janvier 2020

## L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES OUTRE-MER

Étude du Conseil économique, social et environnemental présentée par

Michèle Chay  
Sarah Mouhoussoune

au nom de la  
délégation à l'Outre-mer

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 24 avril 2018 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la délégation à l'Outre-mer la préparation d'une étude intitulée : *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*. La délégation à l'Outre-mer, présidée par M. Jean-Etienne Antoinette, a désigné Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhoussoune comme rapporteures.

<b>ÉTUDE</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
<b>I - LES OUTRE-MER SONT DANS UNE SITUATION D'INÉGALITÉ QUANT A L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS</b>	<b>10</b>
<b>A - Les Outre-mer subissent des retards dans la réalisation des engagements de l'État</b>	<b>10</b>
1. La promesse d'égalité n'est pas tenue	10
2. Les Outre-mer sont intégrés dans le « droit commun » des politiques publiques de l'État	13
3. Les gouvernements successifs réagissent aux crises sans plan de développement durable des territoires	15
4. Les engagements pour l'Égalité réelle Outre-mer doivent être rapidement mis en œuvre	19
<b>B - Les moyens mobilisés pour permettre d'assurer l'égalité d'accès aux services publics</b>	<b>21</b>
1. Les moyens budgétaires consacrés aux Outre-mer	21
2. Les services publics souffrent d'un manque d'attractivité	27
3. L'action des pouvoirs publics doit être davantage évaluée	30
<b>C - Les pouvoirs publics doivent davantage tenir compte des spécificités des Outre-mer</b>	<b>32</b>
1. Des services publics à adapter aux difficultés rencontrées par la population	32
2. L'accompagnement des collectivités territoriales par les services de l'État doit être renforcé	38
3. Permettre la montée en compétence des collectivités territoriales	43
<b>II - LES CARENCES DE SERVICES PUBLICS METTENT EN CAUSE L'EXERCICE DE CERTAINS DROITS FONDAMENTAUX</b>	<b>47</b>
<b>A - Les missions régaliennes de l'État ne sont pas partout assurées</b>	<b>47</b>
1. Rendre effective la sécurité des personnes et des biens en tout lieu	47
2. La Justice et le droit doivent être accessibles à tous et toutes	52
<b>B - L'accès à la santé et aux droits sociaux demeure inégal</b>	<b>59</b>
1. L'offre de soins doit être adaptée aux besoins de la population	59
2. Des inégalités perdurent dans l'ouverture de droits sociaux	69
<b>III - L'INVESTISSEMENT DANS LES SERVICES PUBLICS EST ESSENTIEL POUR PERMETTRE UN DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE DURABLE DES OUTRE-MER</b>	<b>74</b>
<b>A - Les insuffisances de l'offre éducative auront des conséquences à long terme</b>	<b>74</b>
1. Des moyens à renforcer pour assurer une éducation de qualité à tous les enfants	74
2. La politique éducative n'est pas adaptée au regard des spécificités	83

---

<b>B - Les risques de fractures territoriales sont réels .....</b>	<b>84</b>
1. L'insuffisance d'infrastructures est une entrave au développement des territoires	84
2. La protection de l'environnement est au cœur du développement durable des territoires	89
<b>CONCLUSION</b>	<b>94</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>97</b>
N°1 Composition de la délégation à l'Outre-mer à la date du vote.....	98
N°2 résultats du vote de l'étude en délégation, le 8 octobre 2019 .....	100
N°3 Liste des personnalités auditionnées .....	101
N°4 Bibliographie.....	104
N°5 Table des sigles .....	107



# *Étude*

Présentée au nom de la délégation à l'Outre-mer

## **L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES OUTRE-MER**

Michèle Chay  
Sarah Mouhoussoune

## INTRODUCTION

**Garantir l'accès aux services publics dans les Outre-mer est essentiel car celui-ci conditionne l'égalité et l'effectivité des droits ainsi que l'intégration sociale et économique des populations. Il en va de l'adhésion des citoyennes et des citoyens ultramarins à la République, mais aussi de leur capacité à développer leurs territoires durablement.** À cet égard, avec des situations très variées, les Outre-mer souffrent depuis des décennies, de divers déficits en ce qui concerne l'accès aux services publics.

Pour les départements d'Outre-mer, relevant de l'article 73 de la Constitution (DROM), l'acte fondateur de la loi de Départementalisation (loi du 19 mars 1946), promettait une accession à l'égalité des droits. Bien que ce cycle de rattrapage historique se soit lentement concrétisé, pour l'essentiel dans les années 2000, il se poursuit encore à **Mayotte** où le processus est loin d'être achevé. Le traitement de la problématique de rattrapage est différent dans les Collectivités d'Outre-mer (au sens de l'article 74 de la Constitution) et en **Nouvelle-Calédonie** parce que ces derniers bénéficient d'un régime de spécialité législative. Les efforts structurels d'investissement et de rééquilibrage de l'offre de services publics, qui devaient accompagner les dynamiques démographiques et le développement socio-économique, n'ont pas été accomplis par l'État. Les efforts d'investissement n'ont pas été réalisés à la hauteur de l'ampleur des besoins et malgré les plans gouvernementaux successifs, les Outre-mer sont encore loin du compte et beaucoup d'efforts restent à faire.

**Les ultramarins nourrissent une très forte aspiration à une égalité « réelle »** et la persistance d'écart importants dans l'accès aux services publics avec l'hexagone, crée de fortes tensions et des frustrations. Les pouvoirs publics ont fait des annonces qui n'ont qu'insuffisamment été suivies d'effets et la population se mobilise régulièrement pour que leur mise en œuvre soit effective. Les mouvements sociaux soulignent la persistance, voire même l'aggravation des fragilités économiques et sociales des Outre-mer. Alors que les revendications issues des mouvements sociaux sont souvent mal comprises par les centres de décision du local au national, il est indispensable d'entendre la voix des populations, d'analyser les raisons profondes des blocages, de recueillir les initiatives permettant de mettre en place des réponses pertinentes localement. Les politiques publiques doivent intégrer une vision de long terme des Outre-mer consistant moins à les considérer comme des territoires à « assister » socialement et davantage comme des lieux où l'État doit investir, car les investissements publics réalisés aujourd'hui seront autant de dépenses sociales évitées dans l'avenir.

Les nombreux rapports du Défenseur des droits ont servi de soutien à cette étude. M. Jacques Toubon l'a rappelé<sup>1</sup> : « **En Outre-mer plus encore que partout ailleurs l'accès aux droits passe par l'accès au service public et quand celui-ci est bouché les droits ne sont pas effectifs** »<sup>2</sup>. Le droit d'accéder aux services publics ne doit en aucun cas rester un « droit de papier », un droit théorique auquel il faudrait se référer, mais bien un droit « réel » et concret qui doit pleinement s'appliquer au bénéfice de chaque citoyenne et de chaque citoyen, en Outre-mer comme en tout lieu de la République. La délégation à l'Outre-mer du CESE a aussi été attentive aux neuf avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et était présente lors du colloque qui s'est tenu le 14 juin 2018 : *Outre-mer : à vos droits*<sup>3</sup>. Ces travaux mettent en lumière l'inégalité profonde dans laquelle se trouvent les Outre-mer au regard des droits fondamentaux.

Par la loi du 28 février 2017<sup>4</sup> de programmation relative à l'Égalité réelle Outre-mer<sup>5</sup>, la République reconnaît aux populations des Outre-mer le droit d'adopter un modèle propre de développement durable pour parvenir à l'égalité dans le respect de l'unité nationale. Il est affirmé que cet objectif constitue une priorité de la Nation. L'introduction de l'étude d'impact du projet de loi notait ainsi que : « **L'objectif de cette démarche est, dans le respect du statut de chaque collectivité<sup>6</sup> ultramarine, de réduire les écarts de développement à un horizon de 10 à 20 ans** ». L'égalité attendue n'est pas seulement une égalité « formelle », l'objectif final est une convergence vers une égalité d'accès aux droits dans le respect des différences et des spécificités. C'est la conciliation du principe d'égalité avec les principes de liberté, de libre administration des collectivités territoriales, d'autonomie de gestion renforcée pour certaines d'entre elles, qui doit permettre de tendre vers un objectif d'« égalité réelle », dans le respect de la diversité<sup>7</sup>. Dans ce contexte, la présente étude s'est

<sup>1</sup> Audition du 12 juin 2018. Le rapport de 2015 sur *les droits et la protection des enfants à Mayotte*, et celui de 2016 sur *l'accès aux droits et aux services publics en Guyane*.

<sup>2</sup> Le Défenseur des droits a traité en 2017 : 2 500 réclamations provenant des départements d'Outre-mer et dispose de 29 délégués sur place qui reçoivent le public dans 32 lieux dont 12 établissements pénitentiaires.

<sup>3</sup> La documentation française, 2017. La CNCDH a alerté les pouvoirs publics et la société civile à de multiples reprises par ses avis sur : *la pauvreté et l'exclusion sociale, l'accès au droit à l'éducation, la place des peuples autochtones, le droit à un environnement sain, le droit à la santé, l'accès à la justice, les droits des étrangers et des demandeurs d'asile*, et une publication de synthèse sur *L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer*.

<sup>4</sup> Loi n° 2017-256 du 28 février 2017.

<sup>5</sup> Ce projet de loi a fait l'objet d'un avis du CESE, *Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer*, rapporteur Christian Vernaudon, juillet 2016. L'état des lieux de l'avis faisait apparaître des écarts dans plusieurs des Outre-mer avec l'hexagone notamment dans les domaines suivants : l'accès aux principaux services de la vie courante, l'accès à l'éducation, l'accès au travail, la paupérisation, la précarité des jeunes.

<sup>6</sup> Au sens des articles 73 et 74 de la Constitution, ainsi que la Nouvelle-Calédonie.

<sup>7</sup> *Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer*, rapporteur Christian Vernaudon, juillet 2016. L'étude fera également référence aux précédents travaux du CESE en rappelant les constats et préconisations consacrés aux Outre-mer dans différents avis afin de disposer d'un panorama aussi large que possible des travaux disponibles.

donné pour objectif d'établir des constats diversifiés, selon les territoires, portant sur les situations en matière d'accès aux services publics et de formuler des pistes de réflexion pour améliorer ces situations.

Le CESE constate que les disparités restent pourtant très importantes non seulement avec l'hexagone, mais aussi entre les divers territoires d'Outre-mer et au sein même des différents territoires. Ainsi, la **Guyane, Mayotte et Saint-Martin** connaissent des difficultés particulièrement inquiétantes. Au-delà des multiples raisons qui expliquent ces situations, l'on ne peut admettre durablement des développements à plusieurs vitesses remettant en cause l'égalité des droits et à un accès effectif aux principaux services publics<sup>8</sup>. De multiples raisons liées à l'histoire, la géographie, l'isolement, la démographie, au niveau de revenu ou d'éducation... expliquent que la dynamique de convergence y soit moins aboutie. **Pourtant, le CESE ne se résout pas à un développement social et économique à plusieurs vitesses sur le long terme qui mettrait en cause l'accès aux services publics et l'égalité des droits**<sup>9</sup>.

**La délégation a aussi fait le choix de retenir principalement les services publics relevant de la compétence de l'État, et dans leur prolongement, lorsqu'il y a une imbrication des problématiques, des Collectivités territoriales.** Dans de nombreux domaines, nous ne disposons pas de données chiffrées suffisantes pour caractériser les besoins des populations et il est très difficile de porter un diagnostic précis, complet et partagé, territoire par territoire, concernant l'accès à tous les services publics. Aussi, **le premier constat qui doit être posé est que les moyens d'observation statistique dans les Outre-mer restent souvent très insuffisants.** L'étude reviendra sur ce point au cours des développements<sup>10</sup>. Tous les domaines relatifs à l'accès aux services publics ne pourront être abordés, certains points seront seulement évoqués et devront être complétés par d'autres travaux sans que l'étude puisse prétendre à l'exhaustivité.

**Les constats établis par cette étude ont été largement corroborés par les différentes auditions et les entretiens réalisés notamment avec les représentants et représentantes syndicaux et associatifs des différents territoires.** Malgré le manque d'études transversales disponibles sur ce sujet, de nombreux constats d'insuffisances sont faits pas les acteurs de terrain depuis de nombreuses années auxquels peu de réponses ont été apportées. L'un des points essentiels est le constat partagé sur tous les territoires d'un **manque d'anticipation de la part de l'État au regard des évolutions démographiques et des enjeux spécifiques auxquels sont confrontés les territoires.** Les dynamiques démographiques, qui devraient être au fondement des anticipations pour répondre aux besoins des populations, ne sont pas suffisamment analysées et leurs conséquences tirées en termes d'équipement. Un autre point important est que **l'État**

---

<sup>8</sup> Dans le cadre de cette étude, la délégation à l'Outre-mer a donc choisi de prendre en compte l'ensemble des Outre-mer, tout en faisant un focus particulier sur les situations de détresse que connaissent ces trois territoires.

<sup>9</sup> Leurs difficultés spécifiques seront abordées tout au long de l'étude, sans que la délégation ait fait le choix de les isoler des autres territoires, car la plupart d'entre-elles sont partagées tout en étant exacerbées dans ces territoires.

<sup>10</sup> De par l'étendue des domaines abordés : la santé, l'éducation, la justice, la sécurité, la mobilité, le logement, la préservation de l'environnement... les constats établis ne peuvent prétendre à l'exhaustivité.

---

**dans ses fonctions d'administration, ne s'appuie pas suffisamment sur les Collectivités territoriales et sur les personnes issues des territoires qui connaissent bien la population et ses besoins spécifiques.** La formation et l'accompagnement des agents publics sont les « maîtres-mots » des solutions en termes de ressources humaines.

**Enfin, alors que les Outre-mer sont le creuset de la biodiversité française, les services environnementaux sont en recul par rapport à ce potentiel de première importance.** Enfin, alors que les Outre-mer représentent la plus grande part de la biodiversité française, et que le droit à un environnement sain est aujourd'hui reconnu comme un élément essentiel du développement durable et de l'accès aux droits de l'homme (objectifs de développement durable, Accord de Paris sur le climat) force est de relever que les services environnementaux sont en recul par rapport à cette priorité en Outre-mer. La richesse de la biodiversité et des écosystèmes marins des Outre-mer donne une responsabilité forte à la France. Pour protéger ce patrimoine unique, de nombreux outils sont à notre disposition mais sont encore trop peu utilisés.

## I - LES OUTRE-MER SONT DANS UNE SITUATION D'INÉGALITÉ QUANT A L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS

### A - Les Outre-mer subissent des retards dans la réalisation des engagements de l'État

#### 1. La promesse d'égalité n'est pas tenue

##### 1.1. L'égalité dans le cadre de la départementalisation

**La revendication d'une égalité pleine et entière des Outre-mer au sein de la République est ancienne.** Elle remonte à la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, notamment aux prises de position assimilationnistes de Victor Schoelcher qui combattait pour l'application du droit commun aux colonies, l'abolition de l'esclavage et l'instauration du suffrage universel. Dans le contexte de l'après-guerre, les élus d'Outre-mer parviennent à fédérer des soutiens et en 1946, la **Guadeloupe**, la **Martinique**, **La Réunion** et la **Guyane** sont érigées en Départements français d'Outre-Mer. Le mot de « départementalisation » fut créé en la circonstance par Aimé Césaire afin que les quatre départements puissent participer au destin de la France « *sur un pied d'égalité avec les départements métropolitains* », comme « *Français à part entière* ». Après un vote acquis à l'unanimité, la loi de départementalisation des Outre-Mer est promulguée le 19 mars 1946. Les lois et décrets sont d'application intégrale à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1947, **l'égalité républicaine et le principe de légalité se substituent au régime d'exception**, partial et discrétionnaire, de la colonie.

**Avec l'instauration de la IV<sup>e</sup> République, les évolutions concrètes vont être lentes et les retards dans l'application législative de la départementalisation s'accumulent.** Les départements d'Outre-mer (DOM) demeurent largement oubliés et laissés à leur sort sous prétexte du coût trop élevé des mesures de développement. Les lois sociales n'y sont pas appliquées. L'État participe toutefois financièrement au développement et à l'amélioration des conditions sanitaires. **Le tournant des années 1960 voit le début d'un décollage économique et de transformations profondes dans la société**<sup>11</sup>. L'accroissement démographique rapide mobilise l'essentiel des efforts publics. En 1957, le taux de scolarisation primaire des enfants de plus de six ans atteint 95 % en **Martinique**, 90 % à la **Guadeloupe**, 86 % à **La Réunion**. Les besoins sont tels dans la fonction publique, que le recrutement dans l'hexagone est incontournable.

---

<sup>11</sup> Élisabeth Léo, « Départementalisation adaptée 1958-1960 : une espèce d'autonomie », *Outre-mers*, tome 97, 2<sup>e</sup> semestre 2010. Cinquante ans d'indépendances africaines. pp. 75-96.

**Sur le plan politique, le gouvernement privilégie l'adaptation législative et s'appuie sur l'autorité préfectorale.** L'article 73 de la Constitution de 1958 précise que le régime législatif des DOM peut faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière. Cette « **départementalisation adaptée** »<sup>12</sup> soumet l'organisation administrative aux Conseils généraux, habilités à faire des propositions de loi au gouvernement. La décentralisation de 1982 a permis de répondre à une attente croissante d'autonomie dans le cadre de la République. Des régions « monodépartementales » ont été instituées par la loi du 31 décembre 1982 avec des aménagements limités à la répartition des compétences entre les différentes collectivités<sup>13</sup>.

**À l'épreuve du temps, les principes « d'adaptation législative » et de « différenciation » des politiques publiques vont être préférés à celui « d'assimilation ».** La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 permet de consacrer un droit à la différence au sein de l'unité nationale en permettant d'adapter le statut des départements et régions d'Outre-mer (DROM) tout en maintenant le cadre de l'article 73 de la Constitution<sup>14</sup>. La **Guyane** et la **Martinique** vont choisir une évolution de leurs statuts, fusionnant Conseils généraux et régionaux en des collectivités territoriales uniques. La population de **Mayotte**, consultée en 2009, s'est prononcée en faveur de la départementalisation. L'île devient ainsi le 101<sup>e</sup> département français et le 5<sup>e</sup> département d'Outre-mer.

Le bilan des évolutions institutionnelles depuis l'après-guerre est encore en débat. Pour les parlementaires Claude Lise et Michel Tamaya, « *il est incontestable que la départementalisation a largement réussi dans un certain nombre de domaines, notamment l'action sanitaire et sociale, l'éducation mais également la réalisation d'infrastructures. Elle a, cependant, manifestement montré ses limites en matière de développement économique et social. Dès lors, une partie des réponses à apporter relèvent d'une approche spécifique pas toujours bien prise en compte par le cadre « assimilationniste » de la départementalisation. Finalement, le bilan de la départementalisation apparaît mitigé. On peut ainsi relever des progrès indéniables dans les conditions de vie mais aussi une situation économique et sociale dégradée, une décentralisation inachevée, des adaptations parfois insuffisantes au régime de droit commun et une intégration difficile dans l'Union Européenne* ». Malgré une

---

<sup>12</sup> Issue des décrets du 26 avril 1960. Cette organisation s'articule autour d'une adaptation du régime législatif et d'une large déconcentration au profit des préfets avec un renforcement du rôle interministériel de l'administration centrale du ministère chargé des Départements et territoires d'Outre-mer.

<sup>13</sup> Le rapport parlementaire de Claude Lise, sénateur de la Martinique, et Michel Tamaya, député de La Réunion, a fait état d'un « *enchevêtrement dommageable des compétences* » et des limites de la coexistence de deux collectivités territoriales, département et région, sur un même territoire avec des situations d'interventions concurrentes dans les mêmes domaines. Lise, Claude, Tamaya, Michel, *Les départements d'Outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité*, rapport au Premier ministre, juin 1999.

<sup>14</sup> L'article 73-3 de la Constitution permet aux DROM d'adapter les lois et règlements compte-tenu des caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités territoriales (sauf La Réunion). À Mayotte, le conseil départemental, assemblée délibérante unique, exerce de fait, les compétences d'un conseil régional.

égalité très progressive des droits sociaux, les inégalités et la pauvreté demeurent toujours très présentes<sup>15</sup>. L'égalisation des montants des différentes prestations et assurances sociales n'a été achevée qu'en 1996 pour les quatre départements « historiques » et doit encore l'être à **Mayotte**.

## 1.2. La voie de l'autonomie pour les Collectivités d'Outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie

**Le principe de spécialité législative est appliqué dans les territoires d'Outre-mer devenus Collectivités.** Les Collectivités d'Outre-mer inscrites à l'article 74 de la Constitution<sup>16</sup> peuvent bénéficier du principe de « spécialité législative », c'est-à-dire qu'à l'exception des « lois de souveraineté » applicables sur l'ensemble du territoire national, les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse. Leur statut est fixé par une loi organique, adoptée après avis de leur assemblée délibérante. Il diffère d'une Collectivité à l'autre et tient compte de leurs intérêts. La **Nouvelle-Calédonie** relève quant à elle d'un régime constitutionnel qui lui est propre, fixé par le titre XIII de la Constitution et bénéficie d'une autonomie accrue<sup>17</sup>. Les dispositions dérogatoires au droit commun sont possibles mais restent soumises à des limites qui visent à préserver l'indivisibilité de la République et l'égalité devant la loi.

## 1.3. Des collectivités territoriales à présent autonomes

**La diversité institutionnelle des Outre-mer est aujourd'hui bien établie et reconnue par la Constitution.** Celle-ci permet une adaptation « *sur-mesure* » du régime juridique et des politiques publiques. Pour certains juristes comme madame Véronique Bertile<sup>18</sup>, la réforme constitutionnelle de 2003 a introduit une « formidable complexité » dans le droit des Outre-mer. « **Le principe de différenciation statutaire, qui était impensable, combattu hier, est aujourd'hui largement acquis, partagé, revendiqué par tous** ». Ainsi, la collectivité unique est devenue la forme majoritaire d'organisation (3 collectivités sur 5 parmi les DROM et toutes les collectivités d'Outre-mer). « **Chacune des onze collectivités ultramarines (...) a un statut qui lui est propre. Aucun Outre-mer ne ressemble à un autre** ».

---

<sup>15</sup> Claude Lise, Michel Tamaya, *Les départements d'Outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité*, rapport au Premier ministre, juin 1999, p. 15. L'extension des régimes de Sécurité sociale aux DROM n'a conduit à l'alignement des assurances maladie, maternité, invalidité et décès qu'en 1955. La création des Caisses d'allocations familiales (CAF) et le rapprochement de la législation sur la famille ont été effectifs en 1972.

<sup>16</sup> Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre et Miquelon, et, depuis 2007, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Le statut précise les compétences, les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions ainsi que le régime électoral de l'assemblée délibérante.

<sup>17</sup> La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un statut *sui generis* de large autonomie instauré par l'accord de Nouméa et inscrit dans la Constitution (articles 76 et 77).

<sup>18</sup> Mme Véronique Bertile, maître de conférences en droit public à l'Université de Bordeaux et ancienne Ambassadrice déléguée à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane, lors du colloque organisé par la délégation à l'Outre-mer de l'Assemblée nationale sur le thème « Réforme constitutionnelle et collectivités d'Outre-mer », le 5 avril 2018.

**aujourd'hui** ». Les collectivités territoriales ultramarines bénéficient à présent d'une large autonomie de gestion dans l'exercice de leurs compétences. Peu d'entre elles ont pour l'instant utilisé la possibilité d'adaptation législative ouverte par la révision constitutionnelle de 2003, signe que le cadre juridique et institutionnel n'est pas à l'heure actuelle contraignant dans le développement de leur action.

## 2. Les Outre-mer sont intégrés dans le « droit commun » des politiques publiques de l'État

### 2.1. Un alignement sur les principes généraux de l'accès aux services publics

**Dans la conception républicaine française, les services publics sont un ensemble d'activités d'intérêt général, régaliennes et socio-économiques, qui se sont construites sur la base de choix politiques successifs au regard des nécessités de l'organisation sociale et des besoins des usagers, et qui ne peuvent être assurées par la seule action du marché appelant une prise en charge par la puissance publique**<sup>19</sup>. Le service public répond aux principes d'égalité, continuité et mutabilité. Ceci impose un fonctionnement régulier des services publics sans rupture dans l'espace, c'est la continuité territoriale, ni dans le temps. Le service public doit s'adapter en permanence aux besoins des populations et aux spécificités des territoires, qu'elles soient géographiques, démographiques ou économiques.

**Il faut également intégrer la dimension de qualité du service public**, parfois mise à mal en Outre-mer. Elle recouvre à la fois le contenu même du service rendu, mais aussi l'adaptation au besoin et au contexte local, l'accompagnement et la relation à l'utilisateur, en particulier pour des publics fragiles ou locuteurs en langue régionale.

### 2.2. Les Outre-mer dans l'organisation ministérielle de l'État

**La question de la répartition des compétences ministérielles et de l'organisation des services de l'État Outre-mer fait débat depuis longtemps : Faut-il un ministère des Outre-mer chargé spécifiquement de coordonner les actions ministérielles dans ces territoires ou doivent-ils être davantage intégrés au sein de chaque politique publique ministérielle ? La question continue de susciter le débat.** Pour le Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, le maintien d'un ministère spécifique « *cela veut dire que l'on reconstitue les départements et territoires d'Outre-mer comme un morceau de République qui n'est pas la République et au lieu d'achever la départementalisation on prolonge la*

---

<sup>19</sup> Voir notamment l'avis du CESE rapporté par M. Jean-Alain Mariotti, *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, janvier 2006. Ainsi, les territoires ultramarins qui connaissent des situations objectives d'enclavement, d'isolement, de dispersion des populations doivent faire l'objet de mesures d'adaptation afin d'assurer à la fois une continuité et égalité d'accès aux services publics.

colonisation »<sup>20</sup>. C'est donc à la fois une question d'efficacité et de légitimité des politiques publiques qui est posée.

**L'organisation du ministère des Outre-mer a fait l'objet d'un référé de la Cour des comptes en 2016, qui mettait en cause sa capacité à coordonner les actions au niveau interministériel**<sup>21</sup>. Le contrôle de la Cour a fait apparaître des « *défauts d'organisation, tant interministérielle que ministérielle, qui entravent l'exercice de ces missions* ». Si des plans sectoriels ont été adoptés, « **il paraît manquer une vision d'ensemble des politiques publiques Outre-mer qui, au-delà du document budgétaire de politique transversale, serait partagée par l'ensemble des ministères** »<sup>22</sup>. En effet, le ministère des Outre-mer est le plus souvent tributaire de l'impulsion donnée aux réformes par les autres ministères. Afin d'améliorer la coordination interministérielle, la Cour recommandait de désigner auprès de chaque secrétaire général ministériel un référent pour les Outre-mer. La Ministre des Outre-mer, Mme Annick Girardin, a obtenu la désignation de « référents Outre-mer » dans tous les cabinets ministériels afin de rendre la réponse de l'État à la problématique ultramarine plus cohérente<sup>23</sup>. Le Comité interministériel des Outre-mer a quant à lui pour objectif d'assurer le suivi des principales actions interministérielles menées depuis la fin des Assises des Outre-mer en mai 2018<sup>24</sup>.

## Piste de réflexion 1

**Une meilleure intégration des besoins des Outre-mer aux politiques publiques sectorielles de l'État apparaît comme un critère de normalisation, gage d'une meilleure prise en compte et de mobilisation de moyens supplémentaires. Les politiques publiques doivent toutefois être adaptées et différenciées selon les territoires. Pour cela, les Préfets et les Préfètes doivent disposer de compétences étendues et d'une autonomie accrue afin de faire face aux besoins de la population et aux particularités de la situation locale.**

<sup>20</sup> Audition de monsieur Jacques Toubon, Défenseur des droits. Depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République, et le gouvernement de M. Michel Debré, député de La Réunion, les gouvernements successifs ont opté pour une compétence de droit commun et un ministère dont la gestion est assurée par le ministère de l'intérieur, avec des périmètres et configurations qui ont évolué dans le temps. Depuis 2012, le gouvernement compte un ministère des Outre-mer de plein exercice chargé de coordonner l'action des différents ministères.

<sup>21</sup> Référé de la Cour des comptes concernant *L'administration centrale du ministère des Outre-mer (exercices 2011 à 2015)*, du 21 novembre 2016.

<sup>22</sup> Référé de la Cour des comptes concernant *L'administration centrale du ministère des Outre-mer (exercices 2011 à 2015)*, du 21 novembre 2016, p. 1. La Cour constatait que l'évaluation et la prospective des politiques publiques Outre-mer étaient insuffisantes, faute de disposer de données administratives et statistiques, encore perfectibles.

<sup>23</sup> « Annick Girardin présente les « référents Outre-mer » des cabinets ministériels », *Outre-mer360*, 6 septembre 2017. Le ministère des Outre-mer est situé rue Oudinot à Paris. « *Le réflexe Outre-mer c'est prendre en compte les spécificités ultramarines dans une loi, dans les appels à projets des différents ministères, c'est associer les territoires d'Outre-mer dans l'ensemble des politiques publiques que l'on crée pour eux, c'est plus largement avoir une culture administrative qui ne laisse aucun citoyen et aucun territoire en marge* ».

<sup>24</sup> Il se réunit chaque semestre autour du Premier ministre. Au-delà des actions localisées nécessitant un suivi territorial, le Comité interministériel des Outre-mer permet de construire une politique interministérielle fondée sur les priorités du Livre Bleu Outre-mer. Le suivi de l'état d'avancement des actions issues du Livre Bleu Outre-mer fait état de 66 % des actions et projets réalisés ou engagés. Des Comités interministériels existent pour la reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, de suivi du plan d'urgence pour la Guyane et du plan pour l'avenir de Mayotte, et le déploiement des plans « sargasses » et « chlordécone », plan séismes Antilles...

### 3. Les gouvernements successifs réagissent aux crises sans plan de développement durable des territoires

#### 3.1. Les besoins sociaux non satisfaits entraînent des crises sociales à répétition

**Face aux crises sociales récurrentes dans les Outre-mer, les gouvernements se contentent de réagir dans l'urgence. L'État n'anticipe pas suffisamment les besoins de services publics au regard des dynamiques démographiques, des besoins de rattrapage et d'investissement de long terme pour soutenir le développement de ces territoires.** Les mouvements sociaux ont entraîné de très fortes mobilisations notamment à **La Réunion**, en novembre et décembre 2018, qui a été paralysée pendant près de trois semaines. Ceux-ci font suite aux soulèvements des Antilles-**Guyane** et de **La Réunion** en 2006, 2008 et 2009, de **Mayotte** en octobre 2011, avec 45 jours de blocage contre la vie chère, puis de **Guyane** en 2017 et de nouveau de **Mayotte** au début de 2018. **Ces mobilisations populaires sont l'expression du mal-être et des injustices qui perdurent depuis de nombreuses années.** Or, les manifestations à répétition n'ont entraîné que des prises de conscience de courte durée et des mesures correctives insuffisantes eu égard aux difficultés profondes des territoires. **Ces révoltes répétées doivent être entendues comme l'expression d'une colère à l'égard des promesses non tenues et d'une détresse de nos concitoyens des Outre-mer.**

**Face à ces conflits sociaux, ou après des catastrophes naturelles, les gouvernements ont répondu par des plans d'urgence :**

- **le plan d'urgence pour la Guyane**, issu de l'accord du 21 avril 2017 concerté avec le collectif « Pou Lagwiyann dékolé », a attribué des financements spécifiques pour 1,086 milliard d'euros. 30 mesures du plan d'urgence ont été engagées dont : un renforcement des effectifs de sécurité, une modernisation du réseau routier, une amélioration des infrastructures de santé, le développement de Centres délocalisés de prévention et de soin, la construction d'internats d'excellence, le développement du territoire ;

- **le plan d'action pour l'avenir des Mahorais annoncé le 17 mai 2018** concerne l'ensemble des problématiques et comprend 53 engagements. Il prévoit la création d'un Rectorat de plein exercice, le recrutement de 500 personnels de l'Éducation nationale. L'État engagera plus de 500 millions d'euros sur le quinquennat en faveur de l'investissement dans les constructions scolaires. L'État a un objectif de construction de 400 logements sociaux et financera un plan de transports de 110 millions d'euros au cours des 15 prochaines années, tandis que près de 40 millions d'euros seront mobilisés sur les cinq ans à venir pour un programme de transport ;

- **le plan pour la reconstruction des îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.** L'État et ses opérateurs financeront un tiers des investissements pour la reconstruction des infrastructures publiques. Avec ces mesures, l'engagement total des pouvoirs publics en faveur des Îles du Nord après Irma avoisinera 500 millions d'euros, soit plus de 11 000 euros par habitant. Le coût total des dégâts assurés est estimé à 1,83 milliards d'euros, un montant considérable pour des îles qui comptent moins de 40 000 habitants ;

- **le Livre Bleu Outre-mer issu des Assises des Outre-mer** traduit une orientation du gouvernement « *d'assurer, Outre-mer, la pleine effectivité des politiques publiques engagées au niveau national, en les adaptant si nécessaire afin de permettre à chacun d'exercer ses droits fondamentaux, de bénéficier d'un accès effectifs aux services publics essentiels et à des standards de vie décents* ». Le Livre Bleu a prévu un cadre pluriannuel (2019-2022) de contractualisation entre l'État et chaque territoire permettant de financer les actions de transformation et de convergence, ainsi que des projets identifiés dans le cadre des Assises. L'État a programmé une dépense de 2 milliards d'euros sur l'ensemble des territoires ;

- **les mesures sociales d'accompagnement annoncées par l'État à La Réunion** suite au mouvement des « gilets jaunes », notamment un échéancier dont toutes les entreprises peuvent bénéficier pour le paiement des cotisations fiscales et sociales. Cinq « Points conseil budget » sont créés. La ministre des Outre-mer a annoncé la création de 1 500 places en crèche. 13 structures vont ouvrir entre 2019 et 2020 sur l'ensemble de l'île. L'objectif est de créer 10 nouveaux centres entre 2019 et 2021, et d'en prévoir 5 supplémentaires au cours de l'année 2022.

### 3.2. L'État doit mieux accompagner les dynamiques démographiques et les besoins sociaux qui en découlent

**Les services publics doivent répondre aux problématiques d'urgence mais aussi et surtout mieux anticiper les dynamiques démographiques et les besoins futurs des populations. Les données statistiques de l'INSEE sont souvent incomplètes et irrégulières concernant les recensements de population et les projections démographiques**<sup>25</sup>. Les dynamiques démographiques sont très variables d'un territoire à l'autre et évoluent rapidement. **Mayotte** et la **Guyane** connaissent une croissance très soutenue, portée par un solde naturel élevé<sup>26</sup>. L'accroissement démographique est moindre en **Nouvelle-Calédonie** et à **La Réunion** mais reste positif. À l'inverse, la **Martinique** et la **Guadeloupe** connaissent une décroissance de leur population en raison d'un faible niveau de fécondité et d'une forte émigration, notamment des jeunes<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Sur ce point, l'INSEE s'est engagé à corriger les lacunes qui peuvent demeurer dans la diffusion de certaines statistiques relatives aux territoires d'Outre-mer. Un renforcement des moyens mobilisés sur les statistiques Outre-mer est annoncé avec la création d'une mission Appui au développement de la production de données statistiques sur les départements d'Outre-mer à des fins de diffusion. INSEE, *Rapport sur l'état des statistiques dans les départements et régions d'Outre-mer et les collectivités d'Outre-mer (DROM et COM)*, 2018.

<sup>26</sup> Franck Temporal, « Les jeunes ultramarins : quelle(s) réalité(s) ? », *Cahiers de l'action*, 2017/2 (N° 49), pp. 7-17. D'après les projections de l'INSEE, si les tendances se confirment, La Réunion devrait être peuplée d'un million d'habitants en 2030. La population de Guyane devrait fortement augmenter pour atteindre 316 000 habitants et se rapprochera de la population de la Martinique (339 000) et de la Guadeloupe (372 000), qui verront leur population diminuer sensiblement. La population de Mayotte quant à elle devrait connaître une très forte croissance et rester marquée par sa jeunesse.

<sup>27</sup> La Martinique connaît ainsi une baisse démographique de - 0,6 % en moyenne par an tandis que la Guadeloupe perd - 0,1 % de ses habitants en moyenne par an. Wallis-et-Futuna connaissent une baisse démographique préoccupante qui a commencé en 2003. Entre 2003 et 2013, la population de l'archipel a diminué de 18 %. Cette baisse importante s'explique par la diminution des naissances, une population vieillissante et une forte émigration des jeunes qui quittent l'archipel en raison de l'absence de filières universitaires et du manque d'emploi localement.

### 3.3. La jeunesse constitue un enjeu prioritaire pour les Outre-mer

**La part des moins de 20 ans représente un tiers de la population ultramarine au 1<sup>er</sup> janvier 2018** : 54,5 % des Mahorais ; 42,3 % des Guyanais ; 31,2 % des Réunionnais ; 25,9 % des Guadeloupéens ; 23,2 % des Martiniquais ; pour 24,4 % de la population dans l'hexagone. **Mayotte est le plus jeune département de France**. Le taux de fécondité élevé à 4,22 enfants par femme et la part de jeunes parmi la population étrangère, expliquent cette augmentation. **La Guyane est la région la plus dynamique en termes de croissance démographique**, notamment grâce aux communes du Maroni, avec un accroissement démographique de 2,4 % en moyenne par an. Avec un accroissement démographique de 1,8 % par an, la **Nouvelle-Calédonie** est une des îles du Pacifique les plus dynamiques démographiquement ce qui fait que la population calédonienne est majoritairement jeune.

**Le défi pour ces territoires est lié à la formation et à l'insertion d'un nombre de jeunes adultes en forte croissance**. Le chômage et des conditions de vie difficiles peuvent être le moteur de leur départ. Dans la plupart des Outre-mer, les jeunes préfèrent quitter leur territoire pour un autre département français, principalement dans l'hexagone et dans une moindre mesure dans un autre DROM (comme à **La Réunion** depuis **Mayotte**), pour suivre des études ou rechercher un emploi. Ce sont ainsi les deux tiers des jeunes qui partent de **Mayotte**, de **Martinique** et de **Guadeloupe**. Les départs sont maximaux avant 30 ans en l'absence de certains cursus d'enseignement supérieur. L'État doit fournir un effort en termes d'infrastructures, soit en raison de la compétence qu'il conserve, notamment à **Mayotte**, soit en raison des difficultés financières de certaines collectivités territoriales à réaliser ces opérations, comme c'est le cas en **Guyane**, à **Mayotte** et **Saint-Martin** pour la construction des établissements scolaires.

### 3.4. Le vieillissement de la population de certains territoires n'est pas suffisamment anticipé par les pouvoirs publics

**D'après les projections de l'INSEE, la population de la Martinique et de la Guadeloupe seront parmi les plus âgées de France dans les prochaines décennies**. La part des plus de 65 ans devrait représenter plus du tiers de la population en **Martinique** et 28 % en **Guadeloupe**. Ces deux départements souffrent d'un sous-dimensionnement du secteur des services à la personne, dans un contexte d'effritement des solidarités familiales traditionnelles<sup>28</sup>. Selon l'INSEE, en 2013, la **Guadeloupe** comptait 54 personnes âgées de 65 ans pour 100 jeunes alors qu'à l'horizon 2030, cette proportion devrait passer à 134 seniors pour 100 jeunes, faisant de ce **département, le plus âgé de France**. Les services d'hébergement et les aides sont très insuffisants, ce qui accentue la dégradation de l'état de santé et la perte d'autonomie de cette population<sup>29</sup>. **Cette véritable « révolution silencieuse » risque de surprendre les pouvoirs publics dans des territoires encore perçus**

<sup>28</sup> CNCDDH, *L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer*, pp. 30-31.

<sup>29</sup> Dominique Trefoloni, « La Guadeloupe, région où la perte d'autonomie des seniors est la plus précoce », *INSEE Flash Guadeloupe*, n° 91, juin 2018. Ce vieillissement de la population pourrait aussi entraîner une augmentation du taux de pauvreté car nombre de personnes âgées ont eu des parcours professionnels fragmentés et marqués par la précarité.

**comme relativement dynamiques et laisse entrevoir une modification profonde des modes de vie et des besoins de la population.**

### 3.5. Les dynamiques migratoires ont une influence importante sur les équilibres démographiques en Outre-mer

En **Guyane**, à **Mayotte** et **Saint-Martin**, une importante immigration en provenance des pays voisins (principalement du Suriname, du Brésil, d'Haïti et des Comores) porte la part des étrangers à environ un tiers de la population en **Guyane** et la moitié à **Mayotte**. La population serait composée d'un peu moins d'un tiers d'immigrés illégaux, ce qui correspond approximativement aux estimations du commandant de la gendarmerie, qui évalue leur nombre entre 50 000 et 55 000<sup>30</sup>. En **Guyane**, le ministère des Outre-mer estime à 40 000 le nombre d'immigrés sans titre de séjour, dont 3 à 5 000 en forêt travaillant sur les sites d'orpaillage clandestin. Une forte émigration des jeunes mahorais vers l'hexagone ou **La Réunion**, contribue également à transformer et recomposer la population. L'île de **Saint-Martin** est soumise à une dynamique migratoire continue qui a conduit à une très forte croissance démographique dans les années 1990<sup>31</sup>. Un tiers de la population Saint-Martinoise est issue de l'immigration. **Saint-Martin** a toutefois perdu des habitants entre 2008 et 2013 : - 1 100 habitants en 5 ans, notamment à cause de nombreux départs de jeunes adultes natifs, en lien avec l'emploi ou la poursuite d'études.

Les situations de précarité se multiplient dans ces territoires sous l'effet de l'arrivée de populations pauvres issues des pays voisins. Le marché du travail local peine à absorber les arrivées et il en va de même en matière de prestations sociales et d'accès aux services publics. Dans son rapport sur *L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer*, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) en a relevé les conséquences sur le fonctionnement des services de santé : « *il est apparu qu'entre la faillite de l'hôpital de Guyane, les déficits chroniques de ceux de Mayotte et de Saint-Martin, et l'engorgement des services qui fait peser la réputation « d'hôpitaux pour immigrés » sur certains établissements, les tendances démographiques constituent un défi pour les services de l'État* »<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Le 5<sup>ème</sup> rapport sur les orientations de la politique de l'immigration, rendu public en décembre 2008, estime à 50 000 le nombre de personnes en situation irrégulière sur l'île. L'INSEE évalue à 41 % en 2007 la part de la population étrangère. Le flux annuel d'immigrés irréguliers arrivant à Mayotte est estimé à 16 000. D'après le recensement effectué par l'Insee, Mayotte comptait 186 452 habitants au 31 juillet 2007. Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, *Les orientations de la politique de l'immigration - Cinquième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, janvier 2009, page 220. Voir également : Claude-Valentin Marie, Didier Breton, Maude Crouzet, Édouard Fabre, Sébastien Merceron, « Migrations, natalité et solidarités familiales, La société de Mayotte en pleine mutation », *INSEE Analyses La Réunion-Mayotte*, mars 2017. Les soldes migratoires sont toutefois pour la première fois négatifs en 2017 dans l'ensemble des DROM, y compris en Guyane et à Saint-Martin où les sorties du territoire équivalent aux entrées.

<sup>31</sup> INSEE, *Saint-Martin : Terre d'accueil et de contrastes*, analyse n° 24, juin 2017.

<sup>32</sup> CNCDH, *L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer*, pp. 31 et 32.

## 4. Les engagements pour l'Égalité réelle Outre-mer doivent être rapidement mis en œuvre

### 4.1. Un droit à l'Égalité réelle pour les Outre-mer

**L'égalité des droits et des devoirs est une valeur fondamentale qui garantit l'unité de la République. C'est parce que nos concitoyennes et concitoyens ultramarins veulent être des Françaises et des Français à part entière qu'ils et elles revendiquent l'égalité réelle dans l'appartenance à la même Nation. À travers la loi Égalité réelle Outre-mer (EROM) du 28 février 2017, « l'État s'engage ainsi à résorber les écarts de niveaux de vie et de développement qui existent entre les territoires ultramarins et l'hexagone, pour mettre fin à des inégalités inacceptables sur le territoire de la République »** a déclaré Éricka Bareigts, ministre des Outre-mer lors de la présentation du projet de loi.

Dans son avis remis sur saisine du Premier ministre sur l'*Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer*<sup>33</sup>, le CESE approuvait l'esprit de l'avant-projet de loi qui stipule que « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'Outre-mer dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ». Le CESE soutenait également l'esprit de la méthode d'élaboration du projet de loi consistant à définir à l'échelle de chacune des onze collectivités (DROM, Collectivités d'Outre-mer et **Nouvelle-Calédonie**), un projet de société à long terme puis un contrat de convergence, en appliquant des démarches de démocratie participative et le principe de subsidiarité. **Pourtant, la méthodologie définie par la loi EROM n'a pas été respectée. Il n'y a eu aucune concertation sur leur contenu. Le ministère des Outre-mer n'a pas du tout associé la société civile à leur élaboration. Le CESE déplore que cette préconisation relative à la participation citoyenne n'ait pas été reprise lors de l'élaboration des Contrats de convergence et de transformation.**

### 4.2. Les Contrats de convergence et de transformation

**Les premiers Contrats de convergence et de transformation (CCT) entre l'État et les collectivités territoriales des Outre-mer ont été signés le 8 juillet 2019, plus de deux ans après l'adoption de la loi Égalité réelle Outre-mer. Ces Contrats de convergence et de transformation, d'un montant global de 2,1 milliards d'euros, couvriront la période 2019-2022** et expriment la volonté commune de l'État et des élus ultramarins d'une contractualisation propre à chaque territoire, qui leur permette de disposer d'infrastructures ainsi que d'équipements de haut niveau, prenant en compte des enjeux liés à la transition écologique. Ils sont l'instrument privilégié destiné à mettre en œuvre la stratégie de convergence disposée par la loi Égalité réelle Outre-mer. Cet outil de programmation pluriannuelle doit permettre de définir les orientations et les actions visant à rendre opérationnels les objectifs de réduction des écarts de niveaux de développement et de niveau de vie. Ils présentent l'avantage d'offrir une **visibilité sur une période de quatre ans (2019-2022)** permettant ainsi « **de sortir d'une logique de planification**

<sup>33</sup> Rapporteur Christian Vernaudon pour la section de l'aménagement durable des territoires du CESE, juillet 2016.

**sectorielle de moyen terme pour adopter une perspective transverse de long terme ».**

**Le volet stratégie de convergence de long terme détermine le niveau de réduction des écarts de développement à atteindre au terme du plan.** Le constat est aujourd'hui partagé sur le fait que les politiques publiques ont besoin de s'installer dans la durée pour produire leurs effets. Il ne faut pas changer en permanence d'orientations et mieux planifier le développement de long terme. Négociés entre les préfets et les collectivités territoriales signataires depuis septembre 2018, les Contrats de convergence et de transformation prennent en compte les conclusions des Assises des Outre-mer ainsi que les 17 objectifs de développement durable<sup>34</sup>. **Près d'1,75 milliard d'euros sera mobilisé pour soutenir des projets structurants selon le ministère des Outre-mer,** qui évoque une véritable logique de différenciation pour répondre à leurs spécificités. **Le CESE souligne la nécessité de données statistiques publiques pour le suivi de leur mise en œuvre ainsi que l'association de la société civile à leur évaluation. Les Contrats de convergence et de transformation ne doivent pas traiter que de l'investissement et il faut inclure les moyens de fonctionnement dans les plans de rattrapage. Pour le CESE, il ne sert à rien de construire des écoles s'il n'y a pas d'enseignants.**

## Piste de réflexion 2

**L'État doit sortir d'une logique d'urgence et de réaction face aux crises pour entrer dans une co-construction des politiques publiques à long terme avec les acteurs des territoires. À cet égard, la signature des premiers Contrats de convergence et de transformation pour la période 2019-2022 constitue une inflexion positive vers une meilleure prise en compte des besoins des territoires. Ceux-ci permettent de fédérer les acteurs, de définir clairement les priorités et d'apporter de la visibilité. Pour le CESE, ils devront être évalués à mi-parcours par la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer (CNEPEOM) et à terme à travers une large participation des populations ultramarines concernées.**

<sup>34</sup> Les contrats de convergence et de transformation ont été signés le 8 juillet 2019 par le Premier ministre à l'Hôtel de Matignon, en présence des présidents d'exécutifs d'Outre-mer. Ils concernent la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Pierre et Miquelon et Wallis-et-Futuna. Les Contrats de convergence et de transformation remplacent dans les départements d'Outre-mer, les contrats de plan État-Région et, dans les collectivités ultramarines (au sens de l'article 74 de la Constitution), les contrats de développement. Par rapport aux contrats de plan État-Région, les Contrats de convergence et de transformation couvrent un périmètre budgétaire plus large, incluant dans la contractualisation, des crédits de ministères supplémentaires et des principaux opérateurs de l'État. La ministre des Outre-mer s'est récemment déplacée à Mayotte, les 25 et 26 août 2019, pour présenter le Contrat de convergence et de transformation, dresser un bilan d'étape de la mise en œuvre des mesures d'urgence et écouter les élus. Pour les habitants de l'île et leurs représentants, ce type de déplacement au contact direct du terrain est essentiel pour faire passer les messages quant aux difficultés rencontrées et mesurer l'avancement concret des projets.

## B - Les moyens mobilisés pour permettre d'assurer l'égalité d'accès aux services publics

### 1. Les moyens budgétaires consacrés aux Outre-mer

#### 1.1. L'effort budgétaire de l'État pour les Outre-mer

**Les politiques publiques que l'État conduit dans les départements et les Collectivités d'Outre-mer<sup>35</sup> mobilisent plus de vingt milliards d'euros chaque année.** Les dépenses relatives aux Outre-mer font l'objet d'un document de politique transversale (DPT)<sup>36</sup> qui retrace la mise en œuvre budgétaire des différentes politiques publiques conduites par l'État dans les territoires ultramarins. Ainsi, le budget consacré par l'État aux territoires ultramarins s'élève à 18,72 milliards d'euros au projet de loi de finances (PLF) pour 2019 (17,2 milliards en 2018), tandis que les dépenses fiscales sont estimées à 4,2 milliards d'euros, soit **un budget global de 23 milliards d'euros** (21,4 milliards en 2018)<sup>37</sup>.

**Tableau 1 : Évolution des dépenses de l'État en faveur des Outre-mer (2010-2018)**

(En millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mission Outre-mer	2 088	2 156	2 179	2 190	2 148	2 095	2 080	2 137	2 105
Autres missions de l'Etat	11 474	10 868	11 586	11 600	12 128	12 153	12 410	14 444	15 073
Dépenses fiscales	3 175	3 339	3 312	3 908	3 822	3 905	4 100	4 142	4 217
<b>Total</b>	<b>16 737</b>	<b>16 363</b>	<b>17 077</b>	<b>17 698</b>	<b>18 098</b>	<b>18 153</b>	<b>18 590</b>	<b>20 723</b>	<b>21 395</b>

Source : CESE d'après les données budgétaires des DPT Outre-mer 2010 - 2018.

**Les dépenses en faveur des Outre-mer sont en augmentation continue depuis 2012.** Les dépenses de droit commun, des autres ministères que celui des Outre-mer, sont celles qui ont le plus augmenté : de 31,3 % entre 2010 et 2018. Le ministère des Outre-mer, qui a une faible part de crédits en propre par rapport à l'ensemble des dépenses consacrées aux Outre-mer, est chargé de mobiliser les

<sup>35</sup> Au sens de l'article 74 de la Constitution et Nouvelle-Calédonie.

<sup>36</sup> L'État consolide chaque année dans un document budgétaire unique appelé Document de politique transversale (DPT), l'ensemble des crédits budgétaires et des réductions d'impôts portés par tous les ministères à destination des départements et des collectivités d'Outre-mer (au sens de l'article 74 de la Constitution). Ce montant progresse de 1,26 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. La première contribution est celle du ministère de l'Éducation nationale, tandis que celle du **ministère des Outre-mer représente 10 % environ de l'effort total**, et les « dépenses fiscales », 20 %.

<sup>37</sup> L'exercice 2018 constitue la quatrième année d'intégration des dépenses sociales dans le DPT Outre-mer et met ainsi en exergue l'exhaustivité de la dépense de l'État Outre-mer en formant un triptyque budgétaire-fiscal-social de la dépense. Les dépenses fiscales résultent de la législation fiscale et ne relèvent pas de services publics apportés à la population mais d'un soutien à l'activité économique.

crédits auprès des autres ministères, en faveur des priorités retenues pour les Outre-mer. Le poste le plus important pour le ministère des Outre-mer (plus de la moitié des crédits) est celui des allègements de cotisations et de contributions sociales patronales et une aide au fret spécifique, évalué à hauteur de 1,08 milliard d'euros<sup>38</sup>.

L'avis sur le projet de loi de finances 2019 présenté par Mme Nassimah Dindar au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, relevait « **une architecture budgétaire rendant difficile l'évaluation des priorités affichées pour l'Outre-mer** »<sup>39</sup>. Les sénateurs et sénatrices soulignent en outre la « **préférence historique pour l'outil de la défiscalisation, au détriment de celui de la dépense budgétaire** »<sup>40</sup>. Les dépenses fiscales constituent le premier outil de la politique de l'État et le principal dispositif d'aide aux investissements en Outre-mer. L'enjeu budgétaire essentiel pour les Outre-mer est donc peser sur les arbitrages interministériels afin de mobiliser des financements de droit commun.

---

<sup>38</sup> Ce dispositif vise à réduire les handicaps structurels et à améliorer la compétitivité des entreprises tout en encourageant la création d'emplois pérennes. Ce poste de dépenses a fait l'objet de rapports de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF - juin 2015) et connaît un recentrage progressif depuis 2018. Il a en charge la mission Outre-mer qui représente un dixième des crédits de l'État bénéficiant aux Outre-mer. Le directeur général des Outre-mer est responsable de deux programmes budgétaires : le programme 138 « Emploi Outre-mer » s'élève à 1,139 milliard d'euros en autorisations d'engagement pour 2017, tandis que le programme 123 « Conditions de vie Outre-mer » est doté de 848,7 millions d'euros. Soit 1,987 milliard géré directement par le ministère des Outre-mer en 2017 (dernier exercice exécuté disponible). En 2018, le budget Outre-mer est en hausse de 4,4 % par rapport à 2017, à 2,020 milliards d'euros, axé sur le développement territorial et les politiques en faveur de la jeunesse et des entreprises. Après avoir significativement augmenté entre 2008 et 2010 (17,7 %), l'effort de la mission Outre-mer s'est stabilisé à partir de 2011 autour de 2 milliards d'euros jusqu'en 2018.

<sup>39</sup> Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale pour 2019, mission Outre-mer, présenté par Mme Nassimah Dindar, sénatrice, page 9. La rapporteure notait un réel problème de lisibilité des réformes ayant un effet majeur sur les crédits de la mission, s'agissant notamment des mesures successives d'ajustement des exonérations de cotisations sociales. Les diverses mesures de périmètre, qui redessinent au fil des ans les contours de la mission, rendent enfin très malaisé l'établissement de comparaisons entre les différents exercices budgétaires.

<sup>40</sup> Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale pour 2019, mission Outre-mer, présenté par Mme Nassimah Dindar, sénatrice, page 20.

**Tableau 2 : Dépense publique prévisionnelle de l'État, par habitant et par territoire 2019<sup>41</sup>**

	Dépense de l'Etat	Nombre d'habitants	Dépense par habitant
Guadeloupe	2 837 238 922	390704	7 262
Guyane	2 102 049 644	281612	7 464
Martinique	2 451 264 346	371246	6 603
La Réunion	5 212 924 727	885828	5 885
Mayotte	1 307 399 394	259154	5 045
Nouvelle-Calédonie	1 256 063 160	278495	4 510
Polynésie française	1 302 194 436	268207	4 855
Wallis-et-Futuna	132 143 449	12197	10 834
Saint-Pierre et Miquelon	100 934 276	6021	16 764
Saint-Martin	119 555 122	35684	3 350
Saint-Barthélemy	4 199 014	9625	436
TAAF	15 646 846		
Non répartis	1 883 261 376		
<b>Total</b>	<b>18 724 874 712</b>	<b>2 798 773</b>	<b>6 690</b>

Source : CESE d'après les données budgétaires **prévisionnelles** du DPT Outre-mer 2019 et INSEE pour le nombre d'habitants.

## 1.2. Les Outre-mer souffrent d'un sous-investissement public

**Des retards importants demeurent en matière d'investissement, notamment dans les infrastructures publiques de base : transport, énergie, réseau électrique, logement, numérique...** D'après un rapport de 2012 de l'Inspection

<sup>41</sup> Les dépenses publiques de l'État, hors dépenses de Sécurité sociale et des collectivités territoriales, et hors dépenses fiscales, comprennent les dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention (aides économiques), d'investissement ainsi que le remboursement des intérêts de la dette. Cette présentation par moyenne comprend toutefois certaines limites méthodologiques et contextuelles importantes, notamment parce que dans de nombreux territoires, la population est plus jeune et plus pauvre que dans l'hexagone. De nombreuses dépenses, en particulier les intérêts de la dette, ne sont pas non plus rattachables à un territoire particulier. La moindre dépense constatée en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie s'explique par la spécificité des statuts de ces deux territoires qui exercent de nombreuses compétences (éducation, développement économique...) réservées à l'État dans les autres Outre-mer, notamment dans les départements et régions d'Outre-mer. Le périmètre d'intervention de l'État n'est donc pas comparable et il faudrait y ajouter les dépenses régaliennes mises en œuvre par ces collectivités. Aux dépenses budgétaires présentées, il faudrait également ajouter les dépenses fiscales spécifiques aux Outre-mer, estimées à environ 1 620 euros par habitant et par an, ce qui revient à un écart d'environ 36 % par rapport à la moyenne de dépenses publiques au niveau national. Le document de politique transversale pour 2019 dénombre 103 269 postes de fonctionnaires de l'État en Outre-mer, en hausse de 1,64 % sur un an. Le taux d'administration pour l'ensemble des trois fonctions publiques est en moyenne plus élevé dans les départements et régions d'Outre-mer, à 85,3 fonctionnaires pour 1 000 habitants, qu'en moyenne nationale à 72,1. À titre de référence, bien que cette donnée ne soit pas comparable entre un état prévisionnel et un état réalisé, en loi de finances initiale 2018, la dépense publique de l'État en moyenne par habitant est de 6 065 euros au niveau national.

générale de l'Administration<sup>42</sup> : « **Toutes les études déjà réalisées s'accordent à reconnaître un important retard en équipements, plus ou moins fort selon les territoires** ». Les investissements de l'État sont inférieurs d'environ un tiers par rapport à ceux réalisés dans l'hexagone<sup>43</sup>. D'après le DPT 2019, les dépenses d'investissement de l'État pour l'ensemble des Outre-mer sont programmées en 2019 à 278 035 609 euros<sup>44</sup> alors qu'elles représentaient en 2018 : 320 284 590 euros et en 2017 : 271 548 389 euros. **L'investissement moyen de l'État par habitant en Outre-mer s'élève donc à 116,29 euros en 2018, dernière exécution disponible, contre 176,40 euros en moyenne nationale**<sup>45</sup>.

**Dans le Rapport annuel sur l'état de la France en 2017, le CESE pointait déjà le manque significatif d'investissement public : « La part des Outre-mer dans le total des dépenses brutes de l'État n'est que de 3,6 %. Elle est inférieure aux 4,3 % que pèsent les 11 territoires ultramarins dans la population française. À 120 euros par an et par habitant, les dépenses d'investissement public par habitant sont inférieures en particulier d'un tiers dans les Outre-mer par rapport à l'hexagone (169 euros par an et par habitant). Cela se traduit notamment par l'insuffisance des réseaux et capacités de production électriques ou des infrastructures routières dans certains territoires (en Guyane ou à Mayotte en particulier) »**<sup>46</sup>.

### 1.3. Le fonds exceptionnel d'investissement

**Le fonds exceptionnel d'investissement (FEI), créé par la loi pour le développement économique des Outre-mer du 27 mai 2009 (LODEOM), est un dispositif de participation financière de l'État destiné à accélérer la réalisation d'investissements publics, à fort impact sur l'emploi et la commande publique, nécessaires au rattrapage du retard des Outre-mer en matière d'équipements publics structurants**<sup>47</sup>. Le FEI a fait l'objet d'un rapport d'information parlementaire

<sup>42</sup> Dominique Bellion, Frédéric Pichon, *Rapport de la mission d'audit du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) en Outre-mer*, N°12-070/12-038bis/01, Inspection générale de l'Administration, septembre 2012. Le rapport précise qu'en dépit des efforts déjà effectués, par exemple à La Réunion, le manque d'infrastructures adaptées est patent. Le réseau de transports publics est notoirement insuffisant et les besoins sont particulièrement cruciaux dans les secteurs de l'eau et des déchets. Compte tenu des éléments déjà évoqués, le besoin en équipements éducatifs, sociaux et de santé est également considérable, qu'il s'agisse d'équipements neufs ou de remise en état, suite notamment aux dégradations imputables aux conditions climatiques.

<sup>43</sup> Cet ordre de grandeur a été confirmé par Mme George Pau-Langevin, ancienne ministre des Outre-mer, le 12 juin 2018, lors de son audition devant la délégation.

<sup>44</sup> Document de politique transversale 2019, inscrits au projet de loi de finances 2019, en crédits de paiement. En 2018 à 320 284 590 euros et en 2017 à 271 548 389 euros.

<sup>45</sup> Calculs CESE d'après le projet de loi de règlement 2018 et DPT Outre-mer 2019.

<sup>46</sup> Guillaume Duval et Pierre Lafont, *Réconcilier la France rapport annuel sur l'état de la France 2017*, CESE, mai 2017, p. 29.

<sup>47</sup> Ce fonds vise à financer des opérations d'investissement de moyenne ampleur portant sur la réalisation ou la modernisation d'infrastructures ou d'équipements publics à usage collectif. La sélection des projets recensés localement est effectuée par le ministère des Outre-mer pour des projets ressortissant de l'une des thématiques

de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, au nom de la commission des finances du Sénat, remis le 5 octobre 2016. Pour les parlementaires, le FEI apparaît comme un « *instrument utile* »<sup>48</sup> qui a permis de soutenir de nombreux investissements portés par les collectivités territoriales dans des domaines structurants. **Entre 2009 et 2014, 191 millions d'euros ont été dépensés au titre du FEI permettant un montant d'investissement total de 432 millions d'euros, soit un effet de levier de près de 2,3**<sup>49</sup>. Depuis 2013, 240 opérations ont été engagées au titre de ce fonds pour un montant total de 258,4 millions d'euros, dont 50 opérations en 2017 et 48 en 2018. Ces projets fortement structurants sont pour la plupart d'entre eux, pluriannuels. **Dans leur rapport de 2016, les sénateurs avaient critiqué le caractère très fluctuant de la dotation budgétaire consacrée au fonds exceptionnel d'investissement. Le CESE constate que malgré une augmentation pour 2019, les montants restent toujours aussi faibles par rapport aux besoins et que l'enveloppe est toujours aussi incertaine d'une année sur l'autre, ce qui ne facilite pas la programmation pluriannuelle du rattrapage.**

### Piste de réflexion 3

**Le CESE appelle la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer (CNEPEOM) à réaliser une évaluation détaillée de la dépense publique en Outre-mer, territoire par territoire, et à évaluer le rattrapage budgétaire nécessaire à une égalité de moyens, au regard des besoins propres à chaque territoire, en distinguant le rattrapage en termes de dépenses de fonctionnement et les besoins d'investissement spécifiques en infrastructures.**

---

prioritaires. Les subventions attribuées par le FEI supposent un démarrage effectif de l'opération dans l'année civile de leur notification, sous réserve d'être perdues puisqu'elles ne sont pas reportables sur l'année suivante.

<sup>48</sup> *Le fonds exceptionnel d'investissement : un instrument au service du rattrapage des Outre-mer*, Rapport d'information de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, établi au nom de la commission des finances, n° 6 (2016-2017) - 5 octobre 2016. Malgré des dépenses d'investissement en moyenne supérieures à celles des collectivités hexagonales, des besoins importants, dans les domaines de l'adduction d'eau, de l'assainissement, de la gestion et du traitement des déchets notamment, ne parviennent pas à être satisfaits. Les parlementaires ont toutefois relevé les risques de dispersion des aides du fonds, ou encore de l'absence d'évaluation de l'impact économique et social des opérations ayant bénéficié d'une subvention.

<sup>49</sup> *Le fonds exceptionnel d'investissement : un instrument au service du rattrapage des Outre-mer*, Rapport d'information de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, fait au nom de la commission des finances, n° 6 (2016-2017) - 5 octobre 2016. En d'autres termes, un euro investi par le ministère des Outre-mer dans ce dispositif a généré 2,3 euros de commande publique, notamment grâce au co-financement des collectivités territoriales. Au projet de loi de finances 2019, le ministère des Outre-mer a obtenu un effort important en portant l'enveloppe du fonds exceptionnel d'investissement de 36 millions d'euros en 2018 à 65 millions d'euros en crédits de paiement pour 2019. Document de politique transversale du projet de loi de finances pour 2019.

## 1.4. Les financements de l'Union européenne

Les départements et régions d'Outre-mer<sup>50</sup> font partie de la catégorie des « régions ultrapériphériques » au niveau européen, tandis que les pays et territoires d'Outre-mer (en abrégé « PTOM ») regroupent la **Nouvelle-Calédonie**, la **Polynésie française**, **Saint-Pierre et Miquelon**, les **Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)**, **Wallis-et-Futuna** et **Saint-Barthélemy**<sup>51</sup>.

**L'Union Européenne a mobilisé 4,8 milliards d'euros pour les Outre-mer entre 2014 et 2020** : 41 % du financement de la Nouvelle Route du Littoral de **La Réunion** ; à **Mayotte**, le nouveau centre hospitalier a été financé à 59 % (soit 17,3 millions d'euros), 6 millions d'euros pour le port de commerce de Longoni ; l'agrandissement de l'aéroport de **Guadeloupe** (60 millions d'euros), le nouveau bâtiment du centre hospitalier de Basse-Terre (3,8 millions d'euros), 5 millions d'euros au titre du Fonds de Solidarité de l'Union Européenne suite aux ouragans Irma et Maria ; en **Martinique**, le transport collectif en site propre prévu pour décongestionner Fort-de-France (66 millions d'euros) ; en **Guyane**, une usine de production d'eau à Matiti (9,5 millions) ; à **Wallis-et-Futuna**, l'UE contribue à raccorder l'archipel à son environnement régional grâce à la modernisation du port de Mata'Utu (25 millions d'euros) et au développement numérique (19,6 millions d'euros) ; le Fonds européen de développement consacre 30 millions d'euros à la politique du tourisme en **Polynésie française** et 16 millions ont été consacrés au chantier de collecte des eaux usées de Papeete ; la **Nouvelle-Calédonie** a mobilisé 29,8 millions d'euros du Fonds européen de développement à l'emploi et l'insertion professionnelle pour un centre de formation à Nouméa.

## 1.5. L'initiative Transparence Outre-mer

**Le gouvernement souhaite informer davantage la population et rendre plus transparentes l'allocation et la distribution des fonds publics en Outre-mer grâce notamment au site Internet « Transparence Outre-mer ». Des sites Internet informent de façon transparente et collaborative sur l'avancement des politiques publiques dans certains territoires.** Construits autour d'une cartographie interactive, ils répertorient les différents projets soutenus par l'État<sup>52</sup>. Ils permettent également aux citoyens internautes de poster des contributions. **Le CESE**

<sup>50</sup> La Guyane, la Guadeloupe (dont Saint-Martin), la Martinique, La Réunion, Mayotte. Les cinq régions ultrapériphériques françaises sont classées en « régions moins développées », c'est-à-dire que leur Produit intérieur brut (PIB) par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne européenne. Les fonds européens structurels et d'investissement sont déclinés sur le territoire sous la forme de programmes. Pour la période 2014-2020, la France compte 83 programmes.

<sup>51</sup> Les PTOM ne font pas partie intégrante de l'UE et sont simplement « associés », au nom des relations particulières qu'ils entretiennent avec un État membre.

<sup>52</sup> Les sites de chaque territoire mettent en avant les mesures prises par l'État pour améliorer l'accès aux services publics. Le site [transparenceoutremer-mayotte.gouv.fr](http://transparenceoutremer-mayotte.gouv.fr) présente les 53 mesures du Plan d'action pour l'avenir de Mayotte avec les actions mises en œuvre. Le site [transparenceoutremer-guyane.gouv.fr](http://transparenceoutremer-guyane.gouv.fr) présente des fiches thématiques à jour qui permettent de disposer d'informations précises pour chaque mesure avec les objectifs, les financements, le niveau d'avancement et la localisation des projets. Transparence La Réunion présente les projets publics qui sont en cours de réalisation sur l'île. Un compteur emploi doit être mis en ligne sur le site afin que chaque citoyen puisse vérifier l'impact direct en nombre d'emplois des politiques publiques menées sur le territoire. Le site s'articule avec l'installation d'un groupe de participation citoyenne, associé notamment aux travaux de l'Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR).

**soutient la démarche de transparence des investissements publics Outre-mer avec la création des sites Internet « Transparence Outre-mer » et appelle à leur généralisation pour chacun des territoires ultramarins.** Le représentant de l'État dans chaque territoire doit régulièrement informer la population et la société civile de l'avancée concrète des programmes d'investissement et des efforts de rattrapage des services publics afin d'accroître la visibilité des politiques de l'État mises en œuvre en Outre-mer.

## 2. Les services publics souffrent d'un manque d'attractivité

### 2.1. Certains territoires souffrent d'un manque d'attractivité des emplois publics

**De nombreux emplois publics ne sont pas pourvus, notamment en Guyane et à Mayotte, le plus souvent par manque d'attractivité ou à cause de conditions d'exercice ou de vie difficiles.** Ceci alors même que dans la plupart des territoires, les besoins en compétences s'avèrent très importants, notamment dans les fonctions d'encadrement et de conception de l'administration, d'enseignants ou dans certaines spécialités médicales. Les conséquences sont souvent désastreuses : la continuité et la qualité du service public sont aléatoires, les conditions de travail se dégradent, les agents en poste subissent une surcharge de travail qui accélère à son tour leur départ. Les dysfonctionnements des services entraînent une perte de confiance des citoyens mécontents de la qualité du service rendu.

**La question de l'attractivité des postes Outre-mer est une problématique complexe faite de l'addition de nombreuses difficultés locales**<sup>53</sup>. L'État a donc opté pour une gestion différenciée selon les territoires et les catégories. **La Martinique et la Guadeloupe sont particulièrement attractives et nécessitent une gestion de la « file d'attente » pour l'accès aux emplois**<sup>54</sup>. À l'inverse, la **Guyane et Mayotte** présentent de nombreux postes ouverts mais très peu de candidatures tant en nombre qu'en qualité. Il y a en particulier un déficit de candidats pour les postes d'encadrement<sup>55</sup>. L'Éducation nationale tente de pallier le manque d'attractivité par des mesures financières incitatives et des recrutements contractuels locaux<sup>56</sup>. En 2015, 39 % des agents de catégorie A occupant un emploi administratif

---

<sup>53</sup> Dans le cadre de cette étude, les rapporteuses ont rencontré en entretien, M. Stanislas Bourron, Directeur des ressources humaines du ministère de l'Intérieur, le 23 octobre 2018.

<sup>54</sup> Les postes étant peu nombreux et faisant l'objet de nombreuses demandes. Les affectations reposent alors sur les priorités légales : les besoins de l'administration, l'existence de Centre des Intérêts Matériels et Moraux (CIMM), le rapprochement familial.

<sup>55</sup> En 2018, 20 postes ont été ouverts par le ministère de l'Intérieur à Mayotte et seuls 8 ont été pourvus. En Guyane, la situation est particulièrement tendue à Saint-Laurent du Maroni. La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie bénéficient de corps spécifiques pour les agents d'exécution de catégorie C et d'un accompagnement pour les cadres de catégorie A.

<sup>56</sup> La CNCDH mentionne la création à Mayotte d'une division des personnels contractuels en 2016 au sein du Vice-rectorat pour procéder à de nouveaux recrutements, en faisant appel à l'expertise des inspecteurs et des conseillers pédagogiques, ainsi qu'au service de Pôle emploi. CNCDH, *L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer*, pp. 73-74.

en **Guyane** sont non-titulaires, soit une part deux fois plus importante que dans les régions antillaises. Le recrutement contractuel est une mesure efficace pour répondre rapidement aux besoins mais doit s'accompagner de formations et d'un accompagnement pour permettre une montée en compétence.

**Les Outre-mer subissent les rotations rapides des cadres administratifs venus de l'hexagone.** Ce phénomène a été souligné dans tous les secteurs d'activité et pour tous les territoires. Les mouvements rapides de personnels génèrent des vacances de postes sur de longues périodes<sup>57</sup>.

**Les agents publics sont souvent mal préparés à des conditions d'exercice qui peuvent être plus exigeantes Outre-mer que dans l'hexagone.** La difficulté d'exercice des fonctions Outre-mer est souvent mal appréhendée par les candidats à une mobilité<sup>58</sup>. **Les formations de prise de poste effectuées par le ministère des Outre-mer permettent d'informer des spécificités locales d'exercice mais ne suffisent pas à prévenir le choc culturel qui peut être important. Le déficit de services publics entraîne lui-même une baisse d'attractivité qui vient entretenir une dynamique dont la population pâtit *in fine***<sup>59</sup>. **Les ministères ont une politique d'affectation de courte durée qui nuit à la continuité du service public**<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Les administrations pallient localement le manque par le recrutement de contractuels qui n'ont pas toujours les compétences spécifiques ou l'expérience nécessaire pour ce type de poste. Le Défenseur des droits relève qu'à Mayotte, dans le service de protection de l'enfance, « *en deux ans, la quasi-totalité des responsables administratifs ont changé. L'ampleur de leurs tâches et pour beaucoup, s'agissant d'un premier poste, des situations mal appréhendées sont les raisons qui président à des turnover trop fréquents. Trop sollicités, surinvestis, les professionnels quittent souvent Mayotte dubitatifs* ». Défenseur des droits, *Mayotte : situation sur les droits et la protection des enfants*, p. 37.

<sup>58</sup> Les territoires connaissent des difficultés sociales accrues et un manque de services publics qui font que l'exercice des fonctions administratives s'en trouve alourdi. Les équipes sont insuffisamment pourvues en moyens humains, surchargées ou en manque d'encadrement. De nombreux fonctionnaires stagiaires sont envoyés en Outre-mer pour leur premier poste. Certains haut-fonctionnaires, préfets ou sous-préfets, affectés en Guyane, ont systématiquement un profil régalien, issus de la police nationale, alors que le territoire a besoin de profils expérimentés et de compétences diversifiées notamment dans le développement économique et social.

<sup>59</sup> Les conditions de vie difficiles, l'insécurité, le manque de logement ou des conditions de logement dégradées, l'absence d'emploi disponible pour le conjoint ou la conjointe, la qualité de l'enseignement proposé aux enfants, l'insuffisance de couverture numérique... sont des freins importants au recrutement des fonctionnaires sur ces territoires. Une aide à l'accès au logement est mise en place par les préfetures. L'État entretient un parc de logements en Nouvelle-Calédonie et envisage de créer des résidences dans le cadre du Plan pour la Guyane.

<sup>60</sup> Le ministère de l'Intérieur nomme les agents pour des durées d'affectation de deux à trois ans, non renouvelables, sans possibilité d'occuper deux postes consécutifs en Outre-mer. Le ministère de la Justice applique une règle d'affectation de trois ans lors de la première affectation. Même si ces règles sont appliquées avec souplesse, elles fragilisent l'adaptation aux spécificités locales, qu'elles soient juridiques, sociales ou culturelles. Ces règles de mobilité sont très critiquées et le Conseil supérieur de la magistrature réfléchit à leur aménagement, réforme à laquelle la CNCDH se montrait favorable. CNCDH, *L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer*, pp. 457-458.

**Les administrations se rapprochent pour faciliter la mobilité locale.** Les ministères essaient de lever les freins aux mobilités en dynamisant le marché de l'emploi public local, en déconcentrant les actes de gestion et en facilitant le passage d'une administration à une autre sur un même territoire. Des concours déconcentrés existent en catégorie C, ainsi que des recrutements de contractuels sans concours sous condition de diplôme. Ces éléments de souplesse permettent de fluidifier le recrutement et de construire des parcours localement. Des échanges ont commencé avec la fonction publique territoriale pour faciliter également le passage de l'État vers les collectivités territoriales.

## 2.2. Les mesures de compléments de rémunération trouvent leurs limites

**Face aux difficultés, la politique de compléments de rémunération trouve ses limites.** En effet, les fonctionnaires bénéficient d'une majoration de leur traitement brut justifiée par une compensation des frais liés à l'éloignement et au différentiel de coût de la vie avec l'hexagone. Cette majoration est ainsi de 53 % à **La Réunion**, de 40 % en **Guadeloupe, Martinique et Guyane**, de 73 à 94 % en **Nouvelle-Calédonie** et de 84 à 106 % pour la **Polynésie française**. **Ce dispositif, censé assurer l'attractivité des postes a des effets très variables d'un territoire et d'un secteur d'emploi à l'autre et son impact sur l'attractivité est insuffisamment mesuré**<sup>61</sup>.

Le député de la **Guadeloupe**, M. Olivier Serva, président de la délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale, a remis un rapport en juillet 2018 à la demande du Premier ministre : *Vingt propositions pour améliorer les mobilités et les carrières des fonctionnaires Outre-mer*. D'après les constats établis, le manque d'attractivité des emplois de la fonction publique concerne moins les postes de catégories B et C que les postes d'encadrement de niveau A et d'encadrement supérieur. Certaines conditions de travail peuvent être considérées comme potentiellement dissuasives : manque de personnel qualifié, moyens matériels insuffisants, réseau Internet à faible débit, rapports sociaux difficiles... **« Ce sont donc les conditions d'affectation et d'exercice, ainsi que le cadre de vie local qui forment des obstacles de plus en plus dirimants pour les cadres de la haute fonction publique, notamment en début de carrière »**<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Un rapport de la Cour des comptes, rendu public en 2015, préconisait de revoir les majorations de rémunérations et les indemnités perçues par les fonctionnaires en poste Outre-mer, considérées comme étant supérieures au surcoût réel de la vie constaté dans les territoires. Environ 91 000 fonctionnaires civils de l'État sont concernés, dont près des deux tiers relèvent de l'Éducation nationale. Pour les seuls fonctionnaires civils, la charge budgétaire s'élevait à 1,18 milliard d'euros en 2012. La CNCNDH a réagi aux observations de la Cour des comptes incitant à « la précaution » quant à une éventuelle remise en cause de ces sur-rémunérations. Ce complément favorise la consommation de nombreux ménages localement. CNCNDH, *Avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les départements d'Outre-mer (notamment Antilles et La Réunion)*, septembre 2017, p. 23.

<sup>62</sup> Olivier Serva, *Vingt propositions pour améliorer les mobilités et les carrières des fonctionnaires Outre-mer*, juillet 2018, page 26. Il conviendrait de mettre en place des actions d'accompagnement : conditions de travail, déroulement de carrière, logement... et d'adapter les sur-rémunérations en fonction du manque d'attractivité constatée de certains postes. Le député propose aussi d'entretenir un parc de logements dédiés par la Préfecture afin de loger dans des conditions avantageuses les fonctionnaires acceptant une mobilité dans certains emplois.

## 3. L'action des pouvoirs publics doit être davantage évaluée

### 3.1. Les évaluations ministérielles doivent être rendues publiques

**Le renforcement des capacités d'évaluation des politiques publiques, tant au niveau national que territorial, constitue un enjeu important de développement et d'adaptation des dispositifs publics Outre-mer. Dans sa déclaration jointe à l'avis du CESE *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*<sup>63</sup>, le groupe de l'Outre-mer insistait sur la difficulté à mener des évaluations de politiques nationales dédiées à l'Outre-mer. « *Cela tient essentiellement à la faible territorialisation de l'action publique, de l'évaluation et surtout de l'outil statistique* ». Les données statistiques, budgétaires ou de gestion sont en effet très peu disponibles et publiées territoire par territoire<sup>64</sup>. Les capacités de la sous-direction de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État doivent être renforcées afin de lui permettre de disposer de données utiles, de les traiter et d'améliorer les coopérations avec les différents acteurs des statistiques publiques. Le ministère devrait rendre publics davantage de travaux préparatoires aux décisions permettant d'évaluer et de documenter les choix politiques.**

La Commission nationale d'évaluation des politiques publiques Outre-mer (CNEPEOM)<sup>65</sup> rassemble des parlementaires, des représentants de la société civile et des administrations. Elle a pour mission de suivre la mise en œuvre des politiques publiques de l'État Outre-mer. Les principaux acteurs concernés<sup>66</sup> sont associés à la démarche d'évaluation afin de construire une vision collective des enjeux. Le travail de la CNEPEOM est important pour nourrir le débat public sur les politiques menées Outre-mer. Ses travaux sont toutefois extrêmement dépendants des données et des moyens mis à sa disposition. **Pour le CESE, la CNEPEOM doit être renforcée dans son action et ses moyens. Son périmètre de compétence pourrait être élargi en étant chargée d'évaluer régulièrement le processus de convergence instauré par la loi Égalité réelle Outre-mer et l'avancement des Contrats de convergence et de transformation.**

<sup>63</sup> Rapporté par M. Nasser Mansouri-Guilani, septembre 2015.

<sup>64</sup> La Direction générale des Outre-Mer (DGOM) dispose d'une sous-direction de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État qui conduit et coordonne les évaluations de politiques, ainsi que les études prospectives, les analyses stratégiques, territoriales ou thématiques. Sa mission d'évaluation au service de la conception des politiques publiques est particulièrement complexe. Elle doit relever les deux défis majeurs de l'interministérialité car la plupart des politiques évaluées dépendent de plusieurs ministères, et de la territorialité car les politiques sont menées en partenariat avec les acteurs locaux et déclinées à l'échelle locale. Elle assure également le suivi de la dépense de l'État Outre-mer et participe à l'élaboration et à la synthèse des statistiques nationales.

<sup>65</sup> Instituée par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM). La CNEPEOM établit tous les deux ans, un rapport public d'évaluation de l'impact socio-économique de la LODEOM.

<sup>66</sup> État, collectivités ultramarines, organismes sociaux, opérateurs... Sa démarche d'évaluation repose sur une aide à la décision politique et doit permettre d'apporter aux décideurs des éléments permettant d'affiner le contenu et le pilotage des politiques publiques Outre-mer. Les usagers et les bénéficiaires sont consultés sur leurs attentes vis-à-vis des politiques évaluées.

### 3.2. Les Outre-mer doivent être mieux pris en compte dans les études d'impact

Le CESE a présenté le 25 septembre 2019, une étude portant sur *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer*, dont le rapporteur est M. Jean-Louis Cabrespines. La loi organique du 15 avril 2009 a instauré l'obligation de joindre une étude d'impact aux projets de loi, dès leur transmission au Conseil d'État puis lors de leur dépôt sur le bureau de l'une ou l'autre des deux assemblées parlementaires. Cette étude est destinée à mieux éclairer les choix effectués en matière de législation, à améliorer la qualité de la loi et à lutter contre l'inflation normative. **Les Outre-mer ne font pas partie des populations ou territoires systématiquement pris en compte par les études d'impact réalisées sur les projets de textes législatifs et réglementaires, au même titre que les domaines de l'égalité femmes-hommes, du handicap et de la jeunesse. Les assemblées des collectivités d'Outre-mer concernées par les mesures envisagées ne sont pas non plus consultées**<sup>67</sup>.

#### Piste de réflexion 4

**Le CESE appelle de ses vœux la mise en place d'une véritable « Clause d'impact Outre-mer » dans le processus législatif. Les études d'impact législatives et réglementaires devront systématiquement prendre en compte la dimension ultramarine dans l'évaluation *ex-ante* du dispositif. Cette étude ne doit pas se limiter à l'analyse juridique et institutionnelle du dispositif mais intégrer également les impacts sociaux, économiques et environnementaux spécifiques aux Outre-mer.**

### 3.3. Des indicateurs souvent inadaptés à la situation des Outre-mer

**Les indicateurs font l'objet de critiques à cause de leur inadaptation au contexte économique et social des Outre-mer.** « *Le système d'affectation de dotations budgétaires qui repose sur des indicateurs standards nationaux, pour la plupart gérés au sein du ministère des Outre-mer, s'avère souvent inapproprié, en particulier le critère d'activité ou celui du nombre d'habitants* »<sup>68</sup>. Ainsi, Mme Yvette Mathieu, Préfète chargée de mission auprès du Défenseur des droits, souligne la prégnance du contexte local sur le fonctionnement des services publics, qui rend dans certains cas les indicateurs inopérants<sup>69</sup>. Les indicateurs sont en effet construits en termes de moyens, d'activité ou de ratio pour une population donnée, sans pour autant prendre en compte la disponibilité, la distance, les difficultés sociales ou les

<sup>67</sup> De plus, l'analyse des impacts est davantage menée sous les angles juridiques et institutionnels, qu'économiques, sociaux et environnementaux. Souvent, seules les mesures spécifiques aux Outre-mer font l'objet d'une analyse succincte, alors que les dispositions les plus « impactantes » pour les Outre-mer sont dans le dispositif général. Certains projets de loi récents, comme le projet de loi d'orientation des mobilités, présenté en novembre 2018, ont fait l'objet d'une étude plus détaillée présentant le dispositif au regard des différentes compétences des départements et des collectivités, en présentant les alternatives possibles de l'extension de son application, au cas par cas, d'une ou plusieurs mesures du projet de loi aux collectivités.

<sup>68</sup> Mme Yvette Mathieu, audition du 12 juin 2018.

<sup>69</sup> Par exemple, le nombre de recours envers les services de Justice, pris hors contexte, pourrait démontrer que l'architecture judiciaire existante est suffisante. Or, la population qui est peu habituée à recourir à ses droits, ne dispose pas de services à proximité et se voit obligée de se rendre à la ville chef-lieu de département. Le déplacement prend du temps et a un coût important, ce qui fait que des pans entiers de la population préfèrent renoncer à ses droits.

besoins réels de populations éloignées des services publics, ce qui interroge l'effectivité et la pertinence de ces indicateurs pour mesurer l'offre publique réellement disponible et accessible.

## Piste de réflexion 5

**Le CESE appelle à une réflexion sur les indicateurs utilisés dans le contexte des Outre-mer. Il est indispensable de disposer d'indicateurs fiables et exhaustifs permettant des comparaisons dans le temps et dans l'espace, afin de pouvoir effectuer un suivi objectif des politiques publiques. Les données doivent être systématiquement intégrées dans les publications nationales officielles. La présentation et l'interprétation des indicateurs nationaux doivent également tenir compte du contexte et des réalités locales. Les 10 nouveaux indicateurs de richesse retenus par la loi du 13 avril 2015 doivent être présentés dans le Document de politique transversale (DPT) afin de mesurer l'état d'avancement de la convergence et le développement social.**

## C - Les pouvoirs publics doivent davantage tenir compte des spécificités des Outre-mer

### 1. Des services publics à adapter aux difficultés rencontrées par la population

#### 1.1. Les contraintes liées à la géographie et au contexte régional

**Les principes d'égalité, de continuité, de mutabilité et d'accessibilité du service public le contraignent à s'adapter à la demande et au contexte, tant géographique que social, dans lequel il s'exerce. Le principe d'égalité d'accès et de traitement n'interdit pas de différencier les modes d'action du service public et devrait même l'inciter à adapter ses procédures aux contraintes particulières des usagers ainsi qu'aux conditions de mobilité.**

**Les territoires ultramarins sont souvent difficiles d'accès.** Leur caractère insulaire<sup>70</sup>, qui peut être un atout, présente aussi des contraintes importantes d'accès, d'isolement, d'éloignement, d'enclavement, d'exiguïté de l'espace, de densité de population, de relief marqué... Les distances sont considérables entre les îles de **Polynésie française** dont l'archipel est aussi grand que l'Europe occidentale<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> À l'exception de la Guyane.

<sup>71</sup> On pense également à l'immensité du territoire guyanais, plus vaste région de France, recouvert à 96 % par la forêt équatoriale. Les deux-tiers du territoire guyanais sont inaccessibles par voie terrestre ce qui oblige souvent les habitants amérindiens à faire de longs trajets pour accéder à des services publics essentiels (collège, hôpital). Voir la Décision du Défenseur des droits n°2017-078 sur : *L'égalité d'accès aux droits et aux services publics pour les habitants de la Guyane*, p. 4.

**Les Outre-mer sont particulièrement exposés aux risques naturels majeurs** : séisme, cyclone, éruption volcanique, inondation, glissement de terrain... qui interviennent parfois de façon cumulative, pour lesquels les territoires et les populations sont particulièrement vulnérables. **Les plans de sécurité sont souvent inadaptés et doivent être intégrés au système d'alerte et d'information des populations**<sup>72</sup>. **Ce sont également les régions françaises les plus exposées aux conséquences du changement climatique**<sup>73</sup>.

**Les territoires ultramarins sont concernés tant par de fortes densités que par la dispersion de la population.** La population est importante sur les littoraux tandis que les espaces reculés sont faiblement peuplés. La densité de population est supérieure à 350 habitants par km<sup>2</sup> sur les littoraux de **Martinique** et de **La Réunion**, tandis qu'elle est de 246 habitants par km<sup>2</sup> sur la côte de **Guadeloupe**. Ces phénomènes de concentration conduisent à regrouper les équipements dans quelques agglomérations pour chaque territoire et à marginaliser les populations hors des centres<sup>74</sup>.

**L'éloignement des Outre-mer des instances de décision et des principaux centres économiques, conduit à les marginaliser dans les représentations et les arbitrages nationaux.** La présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, Mme Christine Lazerges rappelait que « **La France oublie trop souvent qu'elle n'est pas hexagonale** »<sup>75</sup>. **Mayotte, la Guyane et Saint-**

---

<sup>72</sup> D'après le Livre Bleu Outre-mer, à La Réunion, plusieurs évènements récents ont démontré le besoin de revoir le dispositif d'alerte dont la refonte est en cours. *Livre Bleu Outre-mer*, p. 48. Dans son rapport sur *Les risques naturels majeurs dans les Outre-mer*, le Sénat a fait le constat global de la nécessité d'un rattrapage urgent avec l'impératif d'un calibrage des moyens à hauteur des enjeux. Pour les sénateurs, ce rattrapage implique une action déterminée et pérenne pour une meilleure connaissance et reconnaissance des risques ainsi que l'aménagement de dispositifs de financement de la prévention plus lisibles, facilement mobilisables et abondés en conséquence. Guillaume Arnell, Mathieu Darnaud et Victoire Jasmin, *Les risques naturels majeurs dans les Outre-mer, rapport d'information de la délégation sénatoriale aux Outre-mer*, juillet 2018.

<sup>73</sup> Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer (CNEPEOM), *Rapport biennal 2015-2016*, pp. 37 et 42. Ses principales manifestations sont l'élévation du niveau de la mer, des évènements météorologiques extrêmes, l'augmentation des températures atmosphériques et océaniques, la modification des régimes de précipitations. La plupart des territoires ultramarins sont situés dans la zone intertropicale où se concentrent les effets du dérèglement climatique. Les députés Maïna Sage, Ibrahim Aboubacar et Serge Letchimy ont remis en 2015 à l'Assemblée nationale, un rapport d'information sur *Les conséquences du changement climatique dans les Outre-mer*. Les îles d'origine volcanique sont plus vulnérables au changement climatique que les espaces continentaux de par leur moindre capacité à amortir les chocs thermiques. À cet égard, La Réunion est particulièrement exposée de par la densité de sa population, ainsi qu'aux risques cycloniques et aux pluies diluviennes. Saint-Pierre et Miquelon risque d'être touché de plein fouet par la montée des eaux que provoque le changement climatique. Les côtes de Guadeloupe, Martinique, Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont affectées par l'arrivée en masse des sargasses. D'après l'Institut de recherche et de développement, celles-ci seraient liées à la surexploitation forestière de l'Amazonie et au réchauffement de l'eau. Voir : Thomas Changeux, ingénieur à l'Institut de recherche et de développement affecté à l'Institut méditerranéen d'océanologie (MIO), cité par *Outre-mer Première* « C'est quoi le problème avec les sargasses, ces algues toxiques qui prolifèrent dans les Antilles ? », le 29 septembre 2018. Face à cette pollution, la population et les collectivités se sentent délaissées et abandonnées par l'État.

<sup>74</sup> Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer, *Rapport biennal 2015-2016*, p. 39.

<sup>75</sup> Christine Lazerges, CNCDDH, *L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer*, p15.

**Martin se trouvent situés dans un contexte géopolitique régional particulièrement instable qui met parfois en péril leur équilibre social et leur sécurité<sup>76</sup>.**

## 1.2. Les difficultés socio-économiques rencontrées par la population

**L'offre de services publics doit être adaptée aux difficultés socio-économiques rencontrées par la population, aux évolutions démographiques, ainsi qu'à ses caractéristiques linguistiques et culturelles.**

**La pauvreté est très importante dans la population en Outre-mer<sup>77</sup>.** C'est dans les Outre-mer que les taux de pauvreté sont de loin les plus élevés. Ainsi les taux de pauvreté globaux calculés par l'INSEE en référence au seuil de pauvreté national (1 015 euros par mois en 2015 et 2017), s'établissent à 31 % en **Martinique**, 40 % à **La Réunion** et culminent à 84 % à **Mayotte**, alors que la moyenne française s'élevait à 14 %<sup>78</sup>. La pauvreté est encore renforcée par un coût de la vie particulièrement élevé<sup>79</sup>. À **Mayotte**, 84 % des ménages vivent avec un pouvoir d'achat par unité de consommation, inférieur au seuil de pauvreté national de 1 015 euros par mois. Si les inégalités socio-économiques sont fortes, c'est d'abord parce que la pauvreté est élevée, ce qui crée de grands écarts avec les îlots de richesse existants<sup>80</sup>. **Les rapports interdéciles<sup>81</sup> sont supérieurs en Outre-mer**

<sup>76</sup> Les tensions géopolitiques, en particulier entre les Comores et la France, l'environnement régional des Antilles, marqué par la pauvreté à Haïti ou au Brésil, entraînent des flux migratoires constants. L'immigration clandestine, les trafics de drogue ou l'économie parallèle, sont complexes à surveiller et à arrêter.

<sup>77</sup> En 2017, le produit intérieur brut par habitant était estimé par Eurostat à 21 900 euros en Guadeloupe ; 22 700 euros en Martinique ; 14 800 euros en Guyane ; 20 900 euros à La Réunion ; 9 100 euros à Mayotte, et à 31 200 euros pour la France dans son ensemble. Ainsi, le PIB par habitant à Mayotte équivaut à 33 % de celui de la France entière, 47,4 % en Guyane, 70,2 % en Guadeloupe, 72,8 % à la Martinique, et 67 % à La Réunion. PIB régional par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) en 2017. *Tableau de bord des Outre-mer 2019*, publié par l'IEDOM/IEOM, p. 10.

<sup>78</sup> Voir sur ce point les déclarations récentes de M. Victorin Lurel, question parlementaire du 5 juillet 2018. Dans sa contribution intitulée *Pour le pouvoir d'achat des Outre-mer*, la délégation à l'Outre-mer interpelait les pouvoirs publics sur la mesure des difficultés sociales que rencontrent les Outre-mer : « *Est-il encore acceptable que les références utilisées par l'INSEE afin d'établir le taux de pauvreté soient différentes pour les territoires ultramarins, calculé sur la base du revenu médian local, et non rapportées au revenu médian national ?* ». Selon cette première méthode, le taux de pauvreté s'établit à 17 % à La Réunion et 27,6 % à Mayotte, alors qu'il est de 41,8 % et 92 % lorsqu'il est calculé par rapport au revenu médian national. Contribution présentée par M. Joël Lobeau, rapporteur, dans le cadre des travaux de la Commission temporaire *Fractures et transitions : réconcilier la France*, mars 2019.

<sup>79</sup> Les tarifs de l'énergie et des produits pétroliers sont en augmentation plus rapide que le niveau de vie moyen par habitant et l'inflation, ce qui crée des tensions et conflits sociaux récurrents.

<sup>80</sup> L'indice de Gini, qui est l'indicateur statistique de référence pour mesurer les inégalités de revenu (plus il est proche de 1, plus les inégalités sont fortes), est de 0,29 pour la France hexagonale. Il est de 0,42 en Guyane et en Guadeloupe, 0,41 en Martinique, 0,49 à Mayotte, 0,39 à La Réunion, 0,42 en Nouvelle-Calédonie, 0,40 en Polynésie française et 0,50 à Wallis-et-Futuna. Ces données sont issues du *Tableau de bord des Outre-mer 2019*, publié par l'IEDOM/IEOM, page 10. L'indice de Gini vaut 0 pour une répartition parfaitement égalitaire et 1 pour une répartition totalement inégalitaire, où tous les revenus sont détenus par une seule personne.

<sup>81</sup> Le rapport interdécile mesure le rapport entre le neuvième décile, niveau de vie plancher des 10 % les plus aisés, et le premier décile, plafond des 10 % les plus modestes.

**par rapport à ceux de l'hexagone** : 4,7 à La Réunion, 4,4 en Martinique, alors qu'il est de 3,40 en moyenne nationale, et jusqu'à 5,1 à Saint-Denis de La Réunion, à titre d'exemple. **Certaines populations fragiles, notamment les familles monoparentales, majoritairement composées de femmes avec enfants, les jeunes, les chômeurs, les travailleurs précaires ou à temps partiel, les retraités disposant de très petites pensions sont particulièrement touchés par la pauvreté.** On constate ainsi dans les DROM ultramarins, des poches de pauvreté massives. En Martinique, les taux de pauvreté par type de public s'établissent ainsi : familles monoparentales : 45 % ; les jeunes de moins de 30 ans : 52 % ; les personnes de plus de 60 ans : 24 %. À La Réunion, ces taux de pauvreté sont les suivants : familles monoparentales 58 % ; jeunes de moins de 30 ans : 55% ; personnes de plus de 60 ans : 33 %.

**De nombreuses personnes sont contraintes d'avoir recours aux prestations sociales. Le nombre de bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA) dans les départements d'Outre-mer était de 211 286 en 2015,** tandis que la proportion d'allocataires du RSA « socle » parmi la population âgée de 15 à 64 ans, était de 15,9 % (pour 4,28 % dans l'hexagone)<sup>82</sup>. **La CNCDH estime entre 20 et 25 % de la population, les personnes qui vivent directement ou indirectement grâce au RSA**<sup>83</sup>.

**Le chômage massif touche davantage les femmes et les jeunes.** Le taux de chômage est toujours deux fois supérieur à celui de l'hexagone alors que les effectifs de Pôle Emploi par demandeur d'emploi ne sont pas à la hauteur. Au-delà du seul taux de chômage, il faut considérer le sous-emploi et le halo du chômage, soit les personnes qui ne sont pas inscrites à Pôle Emploi tout en souhaitant travailler. **Les dispositifs d'accompagnement et d'aide à l'emploi ont pourtant considérablement reculé en 2016 et 2017.**

**Le niveau d'éducation reste faible notamment à Mayotte et en Guyane, avec une persistance de l'illettrisme. La CNCDH note que la barrière de la langue constitue un frein important à la connaissance du droit et à l'orientation dans les services publics**<sup>84</sup>. **Les phénomènes de non-scolarisation restent élevés dans certaines zones. En Guyane, d'après les travaux de la CNCDH, « en fonction des indicateurs retenus, l'estimation du taux de non-scolarisation varie entre 3 % et 10 % pour les 6-16 ans »**<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Présentation stratégique de la politique transversale du document de politique transversale Outre-mer pour le PLF 2018.

<sup>83</sup> CNCDH, *L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer*, p27.

<sup>84</sup> CNCDH, *Rapport sur l'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer*, p. 425. La généralisation de l'école n'est devenue réalité que dans les années 1980 dans ces deux départements et les résultats de la scolarisation restent fragiles : 36 % des élèves ou étudiants de plus de 16 ans en cours de scolarité à Mayotte se trouvent en situation d'illettrisme. INSEE en 2012, résultats de l'enquête nationale INSEE/IVQ 2011-2012.

<sup>85</sup> CNCDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer*, p. 33. Dans les communes de l'est guyanais et dans la communauté de communes de l'ouest guyanais, ce sont respectivement près de 50 % et

**L'indice de développement humain (IDH)<sup>86</sup> et l'espérance de vie à la naissance sont encore nettement inférieurs à ceux de l'hexagone.** L'IDH des Outre-mer (0,779 en moyenne, en 2010) est inférieur pour tous les territoires à celui de l'hexagone (0,883)<sup>87</sup>. L'Agence française de développement (AFD) note une tendance lourde à la réduction des écarts de développement avec l'hexagone<sup>88</sup>. Les progrès de l'espérance de vie à la naissance ont été très importants au cours des dernières décennies, jusqu'à rattraper la moyenne nationale en **Martinique** et en **Guadeloupe**, tandis que l'écart de la **Guyane** et de **La Réunion** se réduit.

**Les conditions de vie de la population dans les Outre-mer sont beaucoup plus difficiles que dans l'hexagone.** La majorité des territoires connaît des difficultés économiques et sociales que l'État doit prendre en compte dans la mise à disposition de services publics, de transferts et de prestations sociales, qui ont pour but de compenser les handicaps structurels liés aux contraintes naturelles évoquées. **L'action de l'État doit donc être à la fois adaptée aux spécificités et aux enjeux propres à chaque territoire, et continue dans le temps, au risque d'exacerber rapidement les tensions sociales comme cela s'est produit par le passé.**

### 1.3. L'accès aux services publics doit être facilité en langues régionales

**L'usage unique du français pose d'importantes difficultés pour l'accueil des usagers, notamment dans l'accès aux soins et à l'éducation<sup>89</sup>.** Le tribunal est l'un des seuls services qui donne le droit à un interprète. La barrière linguistique représente pourtant une importante inégalité de traitement pour ceux qui ne maîtrisent pas le français ainsi qu'un frein dans l'accès aux droits. À l'hôpital, le fait que le personnel soignant vienne essentiellement des villes ou de l'hexagone, et ne parle pas la langue des patients, entraîne des retards de prise en charge et un manque d'adhésion au traitement. **80 % des personnes soignées à l'hôpital de Cayenne ne maîtrisent pas le français, et l'interprétariat y est très peu présent.**

---

20 % des 15-18 ans qui ne seraient pas scolarisés. À Mayotte, le taux d'illettrisme des 16-64 ans atteint 41,6 % et en Guyane 28,8 %. À Mayotte, toujours selon la CNCDH, de nombreux enfants se retrouvent livrés à eux-mêmes bien que les estimations soient hasardeuses. Le phénomène est d'autant plus difficile à appréhender que de nombreux enfants arrivent en cours d'année scolaire du fait des dynamiques migratoires.

<sup>86</sup> L'indice de développement humain (IDH) a été conçu par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). C'est un indicateur synthétique permettant d'apprécier le niveau de développement des pays dans leur dimension économique d'une part (saisie par le niveau de revenu par habitant exprimé à parité des pouvoirs d'achat) et dans leur dimension sociale (appréhendée au travers de la santé, la longévité, la participation des jeunes au système éducatif ainsi que le niveau moyen de formation de la population).

<sup>87</sup> L'IDH atteint par la Guadeloupe, la Martinique et la Nouvelle-Calédonie, les place dans la catégorie des régions à développement humain « très élevé », « élevé » pour la Guyane, La Réunion et la Polynésie française, et « moyen » pour Mayotte.

<sup>88</sup> AFD, « Quel niveau de développement des départements et collectivités d'Outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain », *Document de travail*, n° 129, 2013, p. 9. La dimension de la santé est la composante de l'IDH la mieux notée, tandis que les composantes éducative et économique sont plus faibles. Dans le domaine de la santé, l'écart moyen avec l'hexagone était de l'ordre de 5 % seulement en 2010, alors qu'il était de 25 % en matière d'éducation.

<sup>89</sup> Dans son avis *Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale*, rapporté par Isabelle Biaux-Altmann en juin 2019, le CESE préconise aux assemblées parlementaires d'adopter une loi constitutionnelle permettant de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Celles-ci doivent être reconnues juridiquement afin de bénéficier d'une pleine légitimité dans l'espace public et de permettre à tout un chacun de s'exprimer, dans la sphère publique comme en privé, dans la langue de son choix.

**Le diagnostic se fait très souvent dans un « bricolage » linguistique qui provoque des malentendus. Ces difficultés excluent de fait les échanges entre le médecin, le patient et sa famille, sans possibilité d'explications ou de consentement éclairé.**

#### 1.4. Le développement des Maisons de services au public doit être une priorité

**Les Maisons de services au public sont des lieux de proximité dans lesquels les habitants peuvent être accompagnés dans leurs démarches administratives.** Elles permettent un accès facilité aux droits notamment pour les personnes les plus vulnérables et éloignées des administrations. Chaque maison construit une offre de services spécifique : emploi, retraite, famille, social, santé, logement, énergie, accès aux droits... avec des administrations partenaires, et adaptée aux besoins identifiés sur son bassin de vie. Il existe 1 383 Maisons de services au public en France, dont seulement 21 en Outre-mer : 3 à **La Réunion**, 8 en **Guyane**, 3 en **Martinique**, 4 en **Guadeloupe**, 2 à **Mayotte** et une à **Saint-Martin**. 293 nouvelles Maisons sont en cours d'ouverture partout en France (en février 2019). **Les Maisons de services au public doivent être développées Outre-mer et soutenues dans leurs moyens en fonction des réalités du territoire.**

**L'expérience de la Maison de services au public de Saint-Martin est particulièrement probante.** Deux annexes sont implantées dans les quartiers prioritaires de Quartier d'Orléans et de Sandy-Ground, au sud-ouest de Marigot, où résident les habitants les plus précaires de l'île. Les maisons ont été installées en urgence dans des bureaux provisoires modulaires après l'ouragan Irma (octobre 2017). Elles ont permis de prendre en charge administrativement des personnes qui n'avaient plus aucun papier d'identité, de rétablir leur état civil ou leur titre de séjour dans des quartiers marqués par l'immigration haïtienne, en lien avec les services de la Mairie et de la Préfecture. L'ouragan Irma a mis au jour les grandes difficultés de ces personnes qui étaient passées sous silence.

Les maisons de services au public mettent à disposition les services de l'état civil, de Pôle Emploi, de la Caisse d'allocations familiales et de l'association d'aide aux victimes Trait d'union. Elles sont ouvertes tous les jours et tenues par deux agents de la Collectivité et 5 jeunes en Service civique formés par les partenaires. Compte tenu des besoins, elles ne suffisent pas à accueillir tous les usagers mais peuvent les orienter vers les administrations compétentes à Marigot. Elles offrent un service d'aide à l'accès aux services numériques et accompagnent les usagers dans la mise à jour de leur dossier via Internet ou les aident à compléter les dossiers de demande de RSA. Les Maisons d'accès aux services publics ne font qu'aider les usagers et transmettent les dossiers sans les traiter elles-mêmes. L'accompagnement sur le plan linguistique y est aussi très important. Une grande partie de la population est créolophone, anglophone ou hispanophone, et l'accueil y est possible dans ces trois langues. Il y a aussi un grand nombre de personnes âgées ou isolées, qui ont des difficultés de lecture ou d'écriture et perdent des droits parce que ceux-ci ne sont pas mis à jour ou réclamés. De très nombreuses personnes vivent en retrait des services publics et en marge de l'accès aux droits car elles n'arrivent pas à se déplacer, à demander de l'aide ou ne connaissent pas les administrations. Beaucoup de personnes nées sur l'île n'ont pas de carte de Sécurité sociale et doivent être traitées en urgence lorsqu'elles ont des problèmes de santé.

## Piste de réflexion 6

**Le CESE appelle les pouvoirs publics, État, collectivités territoriales et organismes partenaires, à créer des Maisons de services au public sur tout le territoire en Outre-mer. C'est un moyen essentiel de proximité pour permettre l'accès des plus fragiles à leurs droits et aux services publics.**

## 2. L'accompagnement des collectivités territoriales par les services de l'État doit être renforcé

### 2.1. La situation financière dégradée des collectivités territoriales Outre-mer

**Le contexte budgétaire des collectivités territoriales reste tendu avec des dépenses obligatoires élevées et très contraintes, ainsi qu'une difficulté à mobiliser des ressources fiscales compte tenu de l'étroitesse des assiettes fiscales.** La dépense publique des collectivités territoriales Outre-mer est supérieure à la moyenne nationale<sup>90</sup>. Le rapport de la Cour des comptes de novembre 2013 sur *L'autonomie fiscale en Outre-mer*<sup>91</sup> faisait le constat d'une fiscalité locale très inégale d'un territoire à l'autre, répondant à des contextes atypiques, avec des taux d'imposition sensiblement inférieurs à ceux de la France hexagonale.

**Dans un rapport sur les finances publiques locales, publié le 11 octobre 2017, la Cour des comptes soulignait les difficultés financières importantes des collectivités territoriales Outre-mer<sup>92</sup>. Celles-ci présentent une situation financière en moyenne plus dégradée que celles de l'hexagone alors que les besoins d'investissements publics y sont plus importants.** Cette situation tient d'abord au contexte économique, social et institutionnel, mais également à des défauts de gestion observés au sein de certaines collectivités. La Cour recommandait aux services de l'État de les accompagner dans leurs efforts en contribuant à la mise en œuvre des réformes structurelles de maîtrise de leurs finances. Selon le Comité interministériel des Outre-mer du 22 février 2019, et **les données issues du réseau d'alerte, en 2017, plus de 85 % des collectivités**

<sup>90</sup> Direction générale des collectivités locales, *Les chiffres clés des collectivités locales*, 2016, annexe 3 concernant « Les collectivités locales d'Outre-mer », Isabelle François (DGOM), Guillaume Leforestier, Pascal Simon (DGCL). D'après cette étude de la Direction générale des collectivités locales, la dépense publique par habitant des Conseils départementaux était de 1 741 euros en Guadeloupe, 1 763 euros à La Réunion et 1 254 euros à Mayotte, pour 1 019 euros pour les départements français hexagonaux. Cet écart s'explique notamment par des dépenses sociales plus élevées dans des territoires où la population subit un taux de pauvreté très supérieur à la moyenne nationale. Le poids des dépenses de personnel dans les budgets locaux est aussi supérieur en moyenne, entraînant une rigidité budgétaire difficile à gérer.

<sup>91</sup> Les collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre et Miquelon et de Wallis-et-Futuna, se distinguent des autres collectivités de la République par un exercice autonome de la compétence fiscale. Le pouvoir de créer l'impôt et de conduire la politique fiscale de leur choix participe de la prise en compte des intérêts propres de ces collectivités.

<sup>92</sup> Rapport de la Cour des comptes sur *Les finances publiques locales 2017*.

**ultramarines sont dans une « situation financière dégradée », sans qu'une tendance à l'amélioration ne soit constatée.**

Dans un récent référé sur *La mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence Guyane*<sup>93</sup>, la Cour des comptes constate que la convention d'octobre 2017 relative au plan d'urgence a été respectée de façon inégale par l'État et la Collectivité territoriale de **Guyane** (CTG). « *Si l'État n'a pas respecté la totalité de ses dix engagements, il en a assumé l'essentiel et pris de nouveaux qui ont permis à la collectivité*<sup>94</sup> *de redresser sa situation financière* ». L'État a consenti un effort significatif, d'un montant total de près de 190 M€ au profit de la CTG. Il est allé au-delà de ses engagements initiaux en matière de compensation du RSA, dont le coût, lié à la situation sociodémographique du territoire, pesait fortement sur la CTG, en annonçant dès octobre 2017, la recentralisation de cette aide à compter de janvier 2019.

La Cour émet une alerte concernant les lacunes et fragilités financières persistantes dans plusieurs domaines qui affectent l'efficacité de la gestion de la CTG. La Cour recommande d'engager sans tarder un plan d'économies de fonctionnement (hors aides sociales), de réduire les charges à caractère général, les charges de personnel et les subventions de fonctionnement et autres charges de gestion. La Cour estime ainsi qu'en contrepartie d'un effort crédible et mesurable de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, la CTG pourrait bénéficier, au cours des prochaines années, de subventions exceptionnelles. Celles-ci pourraient être versées par tranches conditionnelles dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de performance.

**Le président de la République a annoncé, le 1<sup>er</sup> février 2019, le lancement de travaux visant à mieux aligner sur une période de 5 ans, les dotations de péréquation des collectivités ultramarines sur celles de l'hexagone, et à renforcer les outils de responsabilisation des gestionnaires publics.** Deux parlementaires, M. Georges Patient et M. Jean-René Cazeneuve, se sont vus confier une mission chargée de faire des propositions pour améliorer l'efficacité de la gestion des collectivités d'Outre-mer.

## 2.2. Les collectivités territoriales doivent être mieux accompagnées par l'État

**Les collectivités territoriales ultramarines, qui assurent une grande partie de l'investissement public local, font face à des déséquilibres budgétaires importants.** Elles sont dans une situation spécifique parce qu'elles sont en charge du rattrapage du retard d'équipement encore considérable dans des domaines essentiels comme le traitement des déchets, l'assainissement, les équipements scolaires, sportifs et culturels... Les situations de départ sont souvent très difficiles. Il faut dans certains territoires, construire des infrastructures transitoires pour rattraper le retard pris par rapport à la dynamique démographique. Pour le CESE, il est important de diriger l'investissement public prioritairement vers une amélioration des indicateurs de développement humain : éducation, santé, amélioration de la qualité

<sup>93</sup> Juillet 2019.

<sup>94</sup> La Collectivité territoriale de Guyane.

de vie quotidienne des personnes, et éviter les investissements qui n'ont que peu de retombées socio-économiques locales.

**Beaucoup de compétences sont aujourd'hui dans les mains des collectivités territoriales mais celles-ci manquent de capacités en ingénierie administrative pour les mettre en œuvre.** Le problème est que même lorsque des fonds publics sont disponibles, les administrations n'arrivent pas à programmer les dépenses, préparer les appels d'offres, passer les marchés publics et assurer la maîtrise d'ouvrage par manque de moyens<sup>95</sup>. L'État met, par exemple, à disposition des crédits en urgence pour la construction d'écoles, mais les marchés sont annulés ou prennent beaucoup de temps et l'État est amené *in fine*, à reprendre la compétence. Il faut donc renforcer la qualité des administrations locales et, lorsque cela est nécessaire, l'État doit fournir des personnels administratifs à même d'épauler les collectivités. Le rattrapage passe donc par une collaboration renforcée entre l'État et les collectivités qui connaissent bien le territoire et la population.

**L'exemple de la cellule d'appui technique aux communes de Guadeloupe peut être retenu en matière de coopération entre services de l'État et des collectivités.** Celle-ci est née de la volonté conjointe de l'association des maires, de l'État, de la Région et du Département. Elle propose un accompagnement technique et financier aux collectivités pour le montage des dossiers de demande de subventions. L'enjeu est de mobiliser les financements européens pour permettre aux collectivités de rattraper les retards structurels, notamment sur l'assainissement, l'eau potable, la collecte et le tri des déchets, ainsi que l'atténuation du risque sismique. La cellule accompagne les communes dans la programmation des projets et le montage des dossiers de demande de financement en collaboration avec les services instructeurs des fonds européens<sup>96</sup>. Cela permet également de rationaliser les projets afin de les rendre éligibles et garantir ainsi l'obtention des financements européens. **Des plateformes similaires d'appui aux collectivités sont en cours de mise en place à Mayotte<sup>97</sup> et en Guyane.**

**Pour le CESE, il faut parvenir à résoudre les difficultés de coordination entre l'État et les collectivités territoriales en Outre-mer. Le constat des carences dans l'accès aux services publics, relève en partie de la responsabilité conjointe de l'État et des collectivités territoriales. Il faut s'interroger sur l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques car aucune ne relève *stricto sensu* exclusivement de la compétence de l'État ou des collectivités. La question de la coopération et de la contribution des collectivités territoriales ne peut être traitée en tant que telle dans cette étude qui ne peut avoir la prétention de vouloir tout traiter.**

---

<sup>95</sup> 300 millions d'euros n'ont ainsi pas été consommés faute d'engagement des crédits par les collectivités territoriales mahoraises.

<sup>96</sup> Communiqué de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la Guadeloupe, publié le 30 mai 2013 et modifié le 18 septembre 2018. Le ministère des Outre-mer note qu'au-delà des capacités d'ingénierie, les collectivités territoriales rencontrent des difficultés pour apporter les cofinancements prévus pour réaliser leurs projets. L'État accompagnera plus fortement les porteurs de projets et un travail parlementaire s'engage sur la situation des collectivités en grave difficulté financière.

<sup>97</sup> Les préfectures de Mayotte et de la Guyane seront renforcées de 9 personnels opérationnels au 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour constituer les plateformes d'appui en ingénierie aux collectivités territoriales.

## Piste de réflexion 7

**Le CESE incite l'État à créer des plateformes d'appui technique et de soutien aux collectivités territoriales et/ou aux structures associatives dans les préfectures, notamment pour les aider dans la réalisation de leurs missions d'investissement. Celles-ci pourront mettre à disposition des collectivités, des compétences administratives pour la passation de marchés publics, et d'ingénierie financière pour la réalisation de projets d'équipement complexes ainsi que pour la mobilisation des fonds européens.**

### 2.3. Les Outre-mer doivent être des territoires prioritaires de la politique de cohésion territoriale de l'État

**Au-delà des compétences propres aux collectivités ultramarines, l'articulation avec les services de l'État passe par la politique de cohésion territoriale.** Lors de la Conférence nationale des territoires, à Cahors, en décembre 2017, le gouvernement s'est engagé à ce que la question du maillage soit repensée avec pour objectif de garantir un accès aux services en tous points du territoire. Lors de celle de juillet 2018, le Premier ministre a affirmé la volonté du gouvernement de concentrer son action sur les territoires les plus fragiles. **C'est l'objectif du plan de mobilisation en faveur des quartiers, des territoires en reconversion et des Outre-mer.** Cet accompagnement spécifique de l'État interviendra sur la base de stratégies concertées, discutées et portées par les élus locaux. **La future Agence nationale de cohésion des territoires** sera chargée de coordonner l'ensemble des opérateurs qui interviennent pour le compte de l'État. La Banque des territoires financera les projets de développement économique des collectivités pour rendre les territoires plus durables, plus attractifs et connectés, et lutter contre les inégalités qui les touchent.

**Le CESE estime que les Outre-mer doivent faire partie des territoires prioritaires de la politique nationale de cohésion territoriale. Chacun des territoires doit être pleinement associé au projet de développement des services publics, porté par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT). Leur développement doit s'appuyer prioritairement sur les ressources et les savoir-faire locaux, tout en misant sur la formation des jeunes et des cadres locaux.**

## 2.4. La dématérialisation des services publics doit être adaptée en Outre-mer

**Le Défenseur des droits a lancé une alerte en janvier 2019 sur les risques de la « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics »<sup>98</sup>.** Les Outre-mer sont particulièrement concernés d'autant plus que la relation entre les citoyens et le service public est encore très fragile<sup>99</sup>. La stratégie de transformation « Action Publique 2022 » repose sur la priorité donnée au numérique dans les rapports avec les administrations, avec pour objectif la dématérialisation de l'intégralité des services publics à horizon 2022. Face à ces enjeux, le Défenseur des droits recommande de repérer et d'accompagner les personnes en difficulté avec le numérique en redéployant une partie des économies procurées par la dématérialisation vers la mise en place de dispositifs pérennes d'accompagnement des usagers.

**Les Outre-mer sont particulièrement fragilisés par la fracture numérique.** Certains territoires comptent encore de nombreuses « zones blanches »<sup>100</sup>. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes a publié des cartes de la couverture mobile. La **Guadeloupe**, la **Martinique**, **La Réunion** et **Mayotte** sont relativement bien couverts par la 4G, avec des taux de couverture dépassant les 93 %. La couverture est au contraire très limitée en **Guyane** où seuls 3 % du territoire sont couverts, comme les villes du bord du littoral telles que Cayenne et Kourou. En revanche, l'essentiel des communes des fleuves de l'Oyapock et du Maroni ne sont pas couvertes par un réseau mobile. 20 % des Guyanais ne disposent d'aucune connexion à Internet pour effectuer leurs démarches.

**Une grande partie de la population ne sait pas accéder aux services en ligne.** La dématérialisation génère de l'« exclusion numérique » qui augmente les risques de radiation ou de non-recours aux droits alors même que les bénéficiaires de minima sociaux sont considérables Outre-mer. Les personnes fragiles numériquement restent très fréquentes Outre-mer alors que près d'un quart des Français se sentent « mal à l'aise avec le numérique »<sup>101</sup>. Les personnes à faible revenu, peu diplômées ou âgées risquent d'être particulièrement pénalisées. Les

---

<sup>98</sup> Pour le Défenseur des droits, l'« objectif ne sera pas atteint si l'ambition collective portée dans ce processus se résume à pallier la disparition des services publics sur certains territoires et à privilégier une approche budgétaire et comptable. De même, si l'on considère que cette transformation profonde des relations entre usagers et services publics peut se faire à « marche forcée », sans tenir compte des difficultés bien réelles d'une partie de la population et des besoins spécifiques de certaines catégories d'usagers. Il ne sera pas plus atteint si cette évolution aboutit à une déresponsabilisation des pouvoirs publics, en renvoyant notamment à la sphère associative la prise en charge de l'accompagnement des usagers, ou en misant sur le secteur privé pour compenser les défaillances du service public ». Défenseur des droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, dossier de presse, 2019, p. 5.

<sup>99</sup> Entretien avec M. Pascal Catto, secrétaire confédéral CFDT, délégué à l'Outre-mer.

<sup>100</sup> Une « zone blanche » du territoire n'est pas desservie par un réseau de téléphonie mobile ou par Internet.

<sup>101</sup> Étude du CSA, publiée le 26 juin 2018, reprise par le Syndicat de la presse sociale, *Livre Blanc « Contre l'illectronisme »*, juin 2019 : 23 %.

inscriptions numériques des demandeurs d'emploi voulues par Pôle Emploi, posent déjà de réels problèmes.

**Certaines initiatives voient le jour comme le « bus numérique » en Martinique.** Un dispositif itinérant aide les habitants à effectuer leurs démarches administratives en ligne. Depuis 2017, ce relais mobile de service public sillonne les douze communes de la communauté d'agglomération de l'Espace Sud<sup>102</sup>. Il se rend au plus près de ceux qui sont tenus à l'écart des usages numériques ou de leurs droits desservant chaque mois différents quartiers. Le rôle des quatre animateurs est d'accompagner les usagers dans leurs relations numériques avec toutes les administrations : Pôle Emploi, Caisse d'allocations familiales, Caisses générales de Sécurité sociale, eau, service des impôts... Ce dispositif a reçu le prix Territoria d'argent en novembre 2017 dans la catégorie Transition numérique.

### Piste de réflexion 8

**La transition vers le numérique ne doit pas se faire au détriment de l'accès de tous et toutes au service public. L'État doit investir tant dans la couverture réseau que dans l'accompagnement des usagers. Le rattrapage des Outre-mer doit d'emblée intégrer le paradigme numérique afin de ne pas prendre de retard supplémentaire. Les publics fragiles, nombreux en Outre-mer, doivent pouvoir bénéficier du maintien d'un guichet de proximité et de la mise à disposition d'équipements collectifs permettant de se connecter : points d'accueil dans les Maisons de services au public, bus numérique...**

## 3. Permettre la montée en compétence des collectivités territoriales

### 3.1. Une difficulté à former et faire émerger des cadres locaux

**La Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer (CNEPEOM) souligne la difficulté à faire émerger « une élite administrative locale »<sup>103</sup>. Les collectivités territoriales manquent durement de cadres formés capables d'assurer un service public de qualité.** Malgré des taux de chômage élevés et un souhait de retour dans leur territoire d'origine pour de nombreux ultramarins formés, les administrations publiques, comme les entreprises, ont des difficultés à recruter des cadres qualifiés qui correspondent à leurs besoins. **Il faut innover et promouvoir des solutions qui permettent aux agents publics locaux,**

<sup>102</sup> La communauté d'agglomération a dû investir près de 450 000 euros. Sur cet investissement, elle a bénéficié d'aides du Commissariat général à l'égalité des territoires au titre des pôles d'excellence rurale, de la Caisse d'allocations familiales de la Martinique et de la Caisse générale de Sécurité sociale de Martinique. En outre, ses animateurs ont bénéficié de formation de la part des partenaires car le relais itinérant contribue à soulager la pression sur leurs sites d'accueil. Le coût de fonctionnement (correspondant à 5 équivalents temps plein) avoisine 300 000 euros par an. Les partenaires participent à hauteur de 20 000 euros par organisme.

<sup>103</sup> CNEPEOM, *Rapport biennal 2015-2016*, p. 96.

qui connaissent les réalités des difficultés des populations, de monter en compétence, notamment par la formation continue.

**Cette situation s'explique en premier lieu par le faible nombre de jeunes diplômés localement.** Dans les DROM, la proportion des jeunes de 25-29 ans ayant un diplôme supérieur à Bac +2 est seulement de 11 % (contre 24 % en moyenne nationale). Bien que les situations soient différentes d'un territoire à l'autre, un grand nombre de jeunes diplômés partent pour continuer leurs études ou chercher du travail. Compte tenu de l'étroitesse du marché de l'emploi local, il existe une difficulté à recruter certaines compétences dans certaines filières et dans des métiers rares ou émergents. **À titre d'exemple, une grande société spécialisée dans les ressources humaines indiquait, fin 2016, que la moitié des recrutements de cadres Outre-mer se font dans l'hexagone<sup>104</sup>.**

**Des initiatives ont été lancées par les grandes écoles et les universités<sup>105</sup> pour former une jeunesse apte à prendre des responsabilités dans les territoires ultramarins et pallier le manque de formation professionnelle supérieure initiale et continue pour les cadres. Des cadres de santé sont désormais formés en Guyane et les infirmiers à Mayotte. La formation dispensée à Cayenne se fait avec des enseignants locaux et avec l'hôpital de la Pitié Salpêtrière à Paris et l'Institut de Formation en Soins Infirmiers de Poitiers.**

Le Comité interministériel des Outre-mer, réuni à Matignon le 22 février 2019, avait pour ordre du jour l'inclusion des jeunes dans l'emploi et la mise en œuvre des **Pactes ultramarins d'investissement dans les compétences 2019-2022, qui ont pour objectifs le développement des compétences des actifs et l'accès à la formation des personnes en recherche d'emploi<sup>106</sup>. L'État s'apprête à investir 500 millions d'euros dans les territoires ultramarins. Il serait particulièrement nécessaire de proposer des parcours d'accès à la qualification au regard des besoins des collectivités territoriales, pour des jeunes, des actifs en reconversion ou des cadres intermédiaires de la fonction publique souhaitant évoluer.**

---

<sup>104</sup> *Accord national de partenariat entre le ministère des Outre-mer et OPCALIA relatif au Contrat de professionnalisation adapté aux Outre-mer : la formation en mobilité avec garantie d'emploi à un retour, expérimentation prévue dans le cadre de la loi Égalité réelle Outre-mer, février 2017 à août 2018, p. 2.*

<sup>105</sup> Sciences Po a établi des partenariats avec certains lycées d'Outre-mer : les lycées Melkior-Garré de Cayenne (Guyane) et Chevalier de Saint-Georges à Pointe-à-Pitre (Guadeloupe). D'autres sont à l'étude à Wallis-et-Futuna ainsi qu'à Mayotte. Deux lycées d'Outre-mer sont partenaires associés au campus de pré-rentrée d'HEC (lycées Bellevue et Frantz Fanon en Martinique), des dispositifs existent également à l'Essec ou l'ESCP. La Fédération des entreprises d'Outre-mer (FEDOM) a signé en 2014 une convention avec l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) pour adapter les offres de formations aux besoins des entreprises locales. Il existe un Institut de préparation à l'administration générale (IPAG) à l'université Antilles-Guyane (implanté en Martinique), mais pas de formation complète à La Réunion (CPAG), et aucun à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française.

<sup>106</sup> La négociation des Pactes ultramarins est en cours dans l'ensemble des territoires. Des actions innovantes sont identifiées pour s'adapter aux contraintes particulières : solutions de mobilité, des espaces partagés, un appui à la structuration de l'offre de formation, et une priorité donnée à la lutte contre l'illettrisme.

## Piste de réflexion 9

**Le vivier des cadres administratifs ultramarins doit être renforcé par la création de filières post-bac préparant aux écoles d'administration et d'un Institut de préparation à l'administration générale (IPAG) dans chaque département et Collectivité. Le développement d'écoles de service public et de centres de formation et de gestion de la fonction publique territoriale dans chaque bassin ultramarin pourrait renforcer l'offre de formation initiale et continue qui reste faible en Outre-mer. Le CESE encourage les pouvoirs publics à créer un Institut régional d'administration en Outre-mer.**

### 3.2. Le soutien à l'emploi local dans la fonction publique doit être un axe prioritaire

**La régionalisation de l'emploi public Outre-mer fait l'objet de fortes attentes de la part des ultramarins ainsi que des employeurs publics et a donné lieu à des propositions récentes.** Pour les services publics territoriaux ou de l'État, la possibilité de recruter en début de carrière des cadres locaux qui veulent s'investir dans le développement de leur territoire serait un atout. Le retour d'agents formés et expérimentés issus des territoires pourrait aussi être davantage facilité. La plupart des services de l'État ont des demandes de mutation de fonctionnaires issus des territoires ultramarins, qu'ils ne peuvent satisfaire compte tenu des priorités légales d'affectation et des contraintes de gestion<sup>107</sup>.

Compte-tenu de leur statut, les Collectivités d'Outre-mer et la **Nouvelle-Calédonie** ont pu expérimenter des dispositifs de soutien à l'emploi local dans le cadre de leurs compétences élargies. La loi organique du 27 février 2004 a reconnu la compétence à la **Polynésie française** de fixer, par le biais de lois du pays, pour chaque type et chaque secteur d'activité, des mesures favorisant la population locale dans le respect de « *critères objectifs en relation directe avec les nécessités du soutien et de la promotion de l'emploi local* »<sup>108</sup>.

Le rapport du député Olivier Serva<sup>109</sup> propose de « **construire un parcours de carrière des fonctionnaires ultramarins permettant le retour des forces vives** ». Pour aller au-delà du dispositif de CIMM, le député propose d'uniformiser le dispositif d'affectation et d'ouvrir des perspectives de retour sur le territoire d'origine sous cinq ans. Il proposait d'instaurer la possibilité de contrats de pré-embauche avant formation ou en alternance qui garantissent l'emploi au retour dans le territoire d'origine. **Le député allait même jusqu'à proposer l'organisation de concours nationaux à affectation locale fléchée.**

<sup>107</sup> Le système de centre des intérêts matériels et moraux (CIMM) dans l'affectation des fonctionnaires, institué par l'article 85 de la loi Egalité réelle Outre-Mer, permet cette prise en compte mais peine à produire ses effets.

<sup>108</sup> De même, le nouveau titre XIII de la Constitution sur la Nouvelle-Calédonie, qui constitutionnalise l'Accord de Nouméa, a introduit un mécanisme tendant à favoriser l'accès à l'emploi des populations locales.

<sup>109</sup> Président de la délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale, il a remis à la demande du Premier ministre le rapport intitulé : *Vingt propositions pour améliorer les mobilités et les carrières des fonctionnaires Outre-mer*, en juillet 2018.

### 3.3. Le dispositif « Cadres d'avenir pour Mayotte » : un exemple à suivre et à généraliser

**Mis en place par le décret le 10 septembre 2018, le dispositif « Cadres d'avenir pour Mayotte » vise à fournir au territoire des cadres locaux et formés<sup>110</sup>.** Lancé à la rentrée 2018, ce programme vise à promouvoir la formation de cadres locaux pour soutenir le développement de l'île. Il s'agit d'un dispositif spécifique à **Mayotte**, dérogatoire et transitoire, pour répondre au besoin de cadres par le repérage de potentiels et l'appui à leur formation, en complément des aides de droit commun. À la rentrée 2018, 12 personnes ont été sélectionnées et font l'objet de formations qualifiantes dans l'hexagone. **La préfecture de Mamoudzou à Mayotte a lancé un nouvel appel à candidature en juillet 2019 : 30 personnes seront accompagnées chaque année.** Des étudiants à fort potentiel sont sélectionnés<sup>111</sup> pour effectuer une formation universitaire à **La Réunion** ou dans l'hexagone pour une durée maximale de 5 ans, avec une obligation de revenir exercer à **Mayotte** pendant 3 ans minimum sur un emploi garanti, selon le domaine de formation. Pour s'assurer que le jeune revienne effectivement travailler, une clause de dédit-formation est intégrée dans la convention signée entre le bénéficiaire et l'établissement gestionnaire. Au bout de cinq ans de mise en œuvre, le programme permettra d'apporter aux entreprises et administrations mahoraises, **un flux annuel de 50 cadres susceptibles de répondre aux besoins de main-d'œuvre qualifiée.** Un dispositif similaire existe en **Nouvelle-Calédonie**.

#### Piste de réflexion 10

**Le CESE soutient le dispositif de formation des « Cadres d'avenir pour Mayotte » et appelle à sa généralisation aux autres territoires.**

<sup>110</sup> La loi de programmation du 28 février 2017 relative à l'Égalité réelle Outre-mer (article 48) prévoyait déjà l'expérimentation d'un contrat de professionnalisation visant la formation en mobilité avec garantie d'emploi au retour. 200 parcours de formation spécifiques ont été réalisés au travers de cette expérimentation. Une dizaine de qualifications ont été ciblées, alliant à la fois des métiers en tension et des métiers transverses (par exemple : comptabilité, informatique, digital, ressources humaines...). Ce programme spécifique de formation a été acté dans le plan « Mayotte 2025 ». Le même type de programme a connu un succès en Nouvelle-Calédonie en permettant à de nombreux jeunes d'accéder à des formations de haut niveau et à des postes à responsabilité, tant dans le secteur public que privé.

<sup>111</sup> Les étudiants pouvant postuler sont les bacheliers ayant obtenu une mention Très bien, les étudiants de Licence 3<sup>e</sup> année ayant obtenu une admission en master, les étudiants déjà en mobilité et les professionnels du secteur public, privé ou associatif souhaitant reprendre des études. Les étudiants sélectionnés bénéficient d'une formation au départ, d'un accompagnement renforcé et personnalisé et peuvent bénéficier d'aides financières.

## II - LES CARENCES DE SERVICES PUBLICS METTENT EN CAUSE L'EXERCICE DE CERTAINS DROITS FONDAMENTAUX

### A - Les missions régaliennes de l'État ne sont pas partout assurées

#### 1. Rendre effective la sécurité des personnes et des biens en tout lieu

##### 1.1. Des niveaux d'insécurité très élevés dans certains territoires ultramarins

**Bien que les situations soient différentes d'un territoire à l'autre, le nombre d'actes de violence et de vols enregistrés par la police et la gendarmerie est globalement plus élevé en Guyane, en Guadeloupe, à Mayotte et à Saint-Martin que dans les autres territoires ultramarins ou dans l'hexagone<sup>112</sup>. Mayotte est confrontée à un taux de cambriolages supérieur à tous les autres territoires français.** La délinquance juvénile s'y développe fortement et les mineurs sont responsables de nombreux vols, cambriolages et agressions<sup>113</sup>. Les coups et blessures volontaires, notamment dans la sphère familiale, sont aussi plus fréquents dans la plupart des Outre-mer qu'en moyenne nationale<sup>114</sup>.

**D'après une enquête publiée par l'Insee en 2017<sup>115</sup>, la délinquance est la première préoccupation des ultramarins. Pour 29 % des habitants des DOM, la délinquance est le problème le plus préoccupant dans la société actuelle. L'Insee évoque un « sentiment d'insécurité exacerbé pour les habitants des DOM ». Les habitants des DOM sont deux fois plus souvent exposés aux trafics et à la consommation de drogue que ceux de l'hexagone et plus nombreux à déclarer que leur quartier manque d'équipements, souffre de la délinquance ou d'une mauvaise image, particulièrement en Guyane. L'inquiétude suscitée par la délinquance s'accompagne d'un manque de confiance envers les forces de l'ordre<sup>116</sup>.**

<sup>112</sup> « La délinquance enregistrée outre-mer : des situations très variées selon les territoires », *Info rapide*, n° 5, mai 2016. D'après les chiffres publiés par le ministère de l'Intérieur en mai 2016, à Saint-Martin, en Guyane et en Guadeloupe, l'intensité des vols avec armes et plus généralement des infractions violentes, est très forte rapportée à la population.

<sup>113</sup> Défenseur des droits, *Mayotte : Situation sur les droits et la protection des enfants*, pp. 12-13.

<sup>114</sup> Dans 8 territoires ultramarins sur 11, ce taux est significativement plus élevé que le niveau national. Les violences intrafamiliales sont surreprésentées en Polynésie française.

<sup>115</sup> « Davantage de vols et d'actes violents en Guadeloupe et Guyane qu'en métropole », *INSEE Première*, n° 1632, janvier 2017.

<sup>116</sup> Ainsi, seuls quatre Antillais et trois Guyanais sur dix pensent que leur action est satisfaisante, contre six

En **Nouvelle-Calédonie**, après une augmentation de la délinquance, en particulier à Nouméa en proie à de nombreux cambriolages, une police de sécurité du quotidien a été implantée à Montravel, dans un « quartier de reconquête républicaine », fortement marqué par l'insécurité. 15 policiers affectés au groupe de sécurité de proximité sont dédiés à la lutte contre l'insécurité du quotidien. Il s'agit d'« *un dispositif complémentaire de la stratégie territoriale de lutte contre la délinquance du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, et construit autour de deux grands principes, renforcer la présence de la police sur la voie publique et approfondir le partenariat avec les acteurs locaux et le contact direct avec la population* »<sup>117</sup>.

À **Mayotte**, les syndicats de police<sup>118</sup> réclament la création d'une Compagnie Départementale d'Intervention à part entière et des moyens supplémentaires pour accomplir leurs missions. Une réserve citoyenne vient d'être créée en février 2019 qui permet aux citoyens volontaires de participer aux missions de prévention de la délinquance et d'information au public. Ces initiatives qui visent à favoriser le rapprochement des forces de police avec la population, nécessitent des moyens supplémentaires, mais sont les plus susceptibles de faire baisser la délinquance sur le long terme.

## 1.2. Les conditions de détention doivent être améliorées

**Les conditions de détention sont souvent très difficile Outre-mer.** Selon la CNCDH, « *la promiscuité, créée par la surpopulation carcérale, est lourde de conséquences, violant les droits fondamentaux des détenus, et favorisant les violences entre détenus ou entre détenus et surveillants* »<sup>119</sup>. Avec 5 108 personnes écrouées, les Outre-mer concentrent plus de 7 % des détenus comptabilisés dans les prisons françaises<sup>120</sup>. 7 établissements sur 11 implantés en Outre-mer sont en état de surpopulation carcérale supérieure à 120 % d'occupation.

Dans un rapport publié en janvier 2019<sup>121</sup>, la contrôlease générale des lieux de privation de liberté, Mme Adeline Hazam, fait état d'un nombre important de dysfonctionnements graves, d'une surpopulation chronique et d'un manque de personnel au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly en **Guyane**. L'établissement connaît un climat de violence extrême dans un contexte d'inactivité généralisée. L'hygiène désastreuse présente des risques pour la santé des personnes détenues

---

dans l'hexagone.

<sup>117</sup> M. Thierry Lataste, Haut-commissaire, cité par : « Nouvelle-Calédonie : la Police de sécurité du quotidien prend ses quartiers à Montravel », *Outre-mer360*, 20 septembre 2018. Deux postes de délégués à la cohésion police-population ont également été créés au sein du quartier pour gérer les conflits de voisinage et la délinquance.

<sup>118</sup> Notamment le syndicat UNSA Police qui a rencontré le député de Mayotte, M. Mansour Kamardine.

<sup>119</sup> CNCDH, *Les essentiels de l'étude sur les droits de l'homme dans les Outre-mer*, p. 32.

<sup>120</sup> « Les chiffres de la population carcérale en Outre-mer », *Outre-mer Première*, 1<sup>er</sup> août 2018.

<sup>121</sup> Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Recommandations en urgence relatives au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly (Guyane)*, 31 janvier 2019.

et du personnel. Le Conseil d'État a récemment condamné l'État à indemniser un des anciens détenus de cette prison<sup>122</sup> pour l'indignité des conditions de détention à trois détenus dans une cellule de 12 m<sup>2</sup>, privée d'un système d'aération adapté au climat et dans un environnement d'insalubrité déplorable. Un projet de construction d'une maison d'arrêt de 500 places est prévu à Saint-Laurent du Maroni.

En **Polynésie française**, le centre de détention de Nuutania à Faa'a est également en situation de surpopulation carcérale avec un taux d'occupation de 152 % malgré la construction d'un nouveau centre Tatutu à Papeari sur l'île de Tahiti<sup>123</sup>. M. Pascal Urima, secrétaire UNAF-UNSA Justice, a alerté le ministère de la Justice sur l'état de vétusté du centre de Nuutania et demandé des travaux de rénovation, des structures adaptées pour les mineurs et les femmes détenues ainsi qu'un pôle de sécurité pour les détenus les plus dangereux. L'État a commencé à indemniser 300 détenus ou anciens détenus de Nuutania depuis 2011 pour des conditions de détention jugées « *inhumaines ou dégradantes* ».

### 1.3. Des violences faites aux femmes accrues en Outre-mer

**Avec l'avis *Combattre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*<sup>124</sup>, le CESE a été à l'origine d'une prise de conscience importante. L'enjeu était de mieux connaître la situation et d'alerter sur le niveau de violences, plus élevé dans les territoires ultramarins que dans l'hexagone<sup>125</sup>. La possibilité pour les femmes de porter plainte dans les Outre-mer doit aussi être interrogée. Le CESE recommande que les moyens consacrés à la Justice soient renforcés significativement en Outre-mer<sup>126</sup>. Les préconisations du CESE ont été largement soutenues et reprises par la CNCDH dans son *Avis sur les violences de genre et les droits sexuels et reproductifs dans les Outre-mer*<sup>127</sup>.**

<sup>122</sup> « L'État condamné pour détention indigne », *fxgpariscaraibe.com*, décembre 2018.

<sup>123</sup> « Prison de Nuutania : un peu moins pire qu'avant », *Polynésie première*, 16 juillet 2019.

<sup>124</sup> Avis suite à une saisine adressée par le Premier ministre, dont M. Dominique Rivière est le rapporteur et Mme Ernestine Ronai, la co-rapporteuse, mars 2017. Cet avis a été co-construit avec la participation de nombre d'acteurs publics et associatifs des Outre-mer et des conseillers du CESE. Cet avis sert de feuille de route à la lutte contre les violences faites aux femmes tant pour les ministères des Outre-mer, que de la Justice et le secrétariat d'État chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations.

<sup>125</sup> Les données statistiques disponibles ne permettent pas de dresser un panorama complet des violences faites aux femmes dans chacun des territoires ultramarins. Ce manque de connaissances est un frein à la mise en œuvre des politiques publiques. Globalement, les taux de violence sont du même niveau à La Réunion, à la Martinique, à la Guadeloupe que dans l'hexagone, alors qu'ils sont beaucoup plus élevés en Guyane, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Toutes les catégories sociales sont touchées, dans tous les espaces de vie, mais les taux de violence sont presque toujours plus élevés dans la relation conjugale que dans les autres sphères.

<sup>126</sup> Compte tenu des faibles taux d'équipement, le CESE préconise d'accroître l'offre dans les centres d'hébergement et de réadaptation sociale comme dans les établissements d'accueil mère-enfants pour favoriser la prise en charge des femmes victimes de violence ainsi que celle de leurs enfants.

<sup>127</sup> CNCDH, *Avis sur les violences de genre et les droits sexuels et reproductifs dans les Outre-mer*, novembre 2017.

## 1.4. Des migrations insuffisamment maîtrisées et accompagnées

**La pression migratoire que connaissent certains territoires, liée aux crises sociales et économiques qu'ils traversent, menace de provoquer de véritables explosions sociales.** En **Guyane**, à **Mayotte** et **Saint-Martin**, l'immigration massive a des conséquences sur l'accès aux services publics pour les habitants.

**À Mayotte, près de la moitié de la population est étrangère et en grande partie, en situation irrégulière.** Lors de son audition par la délégation, M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur de **Mayotte** et vice-président du Sénat, a souligné que « **ces dernières années, Mayotte connaît régulièrement de graves crises, dont l'intensité augmente dangereusement.** Ces tensions, liées à l'histoire de l'archipel et à la revendication de l'île par l'Union des Comores, sont évidemment amplifiées par des conditions dégradées d'accès aux droits et aux services publics. (...) Ce jeune département de l'océan Indien doit faire face à des enjeux importants de maîtrise de l'immigration dans un contexte de croissance démographique et de ressources budgétaires insuffisamment optimisées pour rendre accessibles les équipements et les services publics qu'une population française est en droit d'attendre »<sup>128</sup>.

**En Guyane, plus du tiers de la population est de nationalité étrangère**<sup>129</sup>. L'immigration clandestine est quant à elle beaucoup plus difficile à évaluer. Entre 2016 et 2018, plus de 13 000 demandes d'asile<sup>130</sup> ont été déposées, dont 88 % viennent d'Haïti, alors que moins de 3 % de celles-ci ont été acceptées. **Pour le Secours Catholique, les besoins d'hébergement pour ces migrants sont criants alors qu'il n'existe quasiment aucune structure d'accueil.** Par manque de structures, les bidonvilles se multiplient alors que seules 150 places d'hébergement gérées par la Croix Rouge sont disponibles pour plus de 5 000 demandeurs d'asile<sup>131</sup>. À la rentrée scolaire 2017, fin septembre, plus d'un millier d'enfants étrangers n'avaient pas de place dans les collèges et lycées et beaucoup attendaient d'être scolarisés depuis plus d'un an.

**Le nombre de reconduites à la frontière atteint des records dans les territoires les plus exposés**<sup>132</sup>, dans des conditions très critiquées par de nombreuses associations et alors qu'il n'existe aucun Centre d'accueil de

<sup>128</sup> Audition du 9 octobre 2018.

<sup>129</sup> « Synthèse démographique de la Guyane. Une démographie toujours dynamique », *INSEE Flash*, n° 57, janvier 2017. Au dernier recensement, 84 000 étrangers sont présents sur le sol guyanais. Cette immigration est avant tout issue du Suriname, du Brésil et d'Haïti, et s'explique par l'attractivité du niveau de vie pour les ressortissants des pays environnants.

<sup>130</sup> « Loi immigration : un décret Guyane », *Outre-mer Première*, 24 avril 2018.

<sup>131</sup> « La Guyane face à une vague migratoire sans précédent », *Outre-mer Première*, 13 octobre 2017.

<sup>132</sup> À Mayotte, il y a davantage de mesures d'éloignement que dans l'hexagone, à tel point que ces chiffres, ainsi que ceux de la Guyane, ne sont pas intégrés aux statistiques nationales. Mayotte a effectué 15 007 reconduites à la frontière en 2018 selon les chiffres de la préfecture, pour 5 268 en Guyane.

**demandeurs d'asile (CADA) dans les Outre-mer.** Par dérogation, les délais de dépôt d'une demande d'asile sont raccourcis et le recours engagé contre une mesure d'éloignement n'est pas suspensif de l'expulsion. En pratique, selon la Cimade, **les personnes sont souvent expulsées alors même que leur recours n'a pas été examiné par un juge**<sup>133</sup>.

**La Ligue des droits de l'Homme, auditionnée par la délégation**<sup>134</sup>, **appelle au respect du droit commun pour tous et dans tous les territoires de la République.** M. Pascal Nicolle, référent Outre-mer de la Ligue des droits de l'Homme, considère que les droits des étrangers ne sont plus respectés à Mayotte et en Guyane. Les irrégularités sont très nombreuses et laissent la place à des discriminations et stigmatisations qui délitent le lien social. Les dossiers de demande de régularisation des personnes étrangères ne font pas l'objet d'un récépissé à la préfecture de Cayenne selon la LDH qui dépose systématiquement des recours devant la justice administrative pour non-respect de la procédure administrative.

**La Ligue des droits de l'Homme est aussi très engagée sur les questions de sécurité et de respect des droits fondamentaux des personnes. Il ne peut pas y avoir de forces de l'ordre en dehors du droit commun et toute milice locale est illégale. Il faut rester très vigilant face aux expulsions illégales de personnes étrangères qui se pratiquent à Mayotte, aussi appelées « décasages », vivement dénoncées par le Défenseur des droits**<sup>135</sup>. Les projets d'expérimentations de « zones internationales » autour des maternités de Mamoudzou à **Mayotte** et de Saint-Laurent-du-Maroni en **Guyane**, visant à limiter le droit d'accès à la nationalité<sup>136</sup>, alors même que les postes fixes de contrôle de police présentent de graves risques pour le respect des droits des personnes.

### Piste de réflexion 11

**Pour le CESE, l'État doit adapter les effectifs de police, de gendarmerie et de magistrature nécessaires au bon fonctionnement des services et à une politique de sécurité du quotidien.**

<sup>133</sup> La CNCDH souligne quant à elle que « *la plupart des personnes migrantes qui sont interceptées fait l'objet de vérifications et de renvois rapides sans étude attentive de leur situation. Le nombre d'interpellations et de renvois, conjugués avec les faibles moyens alloués, conduit à des procédures très éloignées du cadre légal* ». CNCDH, *Les essentiels de l'étude sur les droits de l'homme dans les Outre-mer*, p. 28.

<sup>134</sup> Audition du 11 septembre 2018.

<sup>135</sup> Défenseur des droits, *Rapport sur les opérations dites de « décasage » à Mayotte*, mai 2018.

<sup>136</sup> Mme Dominique Voynet est chargée d'un rapport sur cette question avec M. Marcel Renouf, Préfet, administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna.

## 1.5. Un recouvrement de l'impôt dégradé

**La Cour des comptes a récemment transmis un référé au Premier ministre sur L'établissement, le contrôle et le recouvrement de l'impôt Outre-mer**<sup>137</sup>. Selon les termes de la Cour, la gestion de l'impôt peut être qualifiée de « dégradée » en **Guadeloupe** et à la **Martinique**, et de « très dégradée » en **Guyane** et à **Mayotte**. L'établissement des assiettes présente des faiblesses quant à l'identification imparfaite des contribuables, la qualité insuffisante des données du cadastre et des documents d'urbanisme. Le taux de recouvrement des impôts présente partout en Outre-mer, un décrochage prononcé par rapport à la moyenne nationale.

## 2. La Justice et le droit doivent être accessibles à tous et toutes

### 2.1. La consolidation de l'état civil conditionne l'accès aux droits

**Les problèmes d'état civil restent considérables à Mayotte et en Guyane. Le Défenseur des droits**<sup>138</sup> note qu'une part importante de la population de l'intérieur des terres a des difficultés à déclarer les naissances dans les délais légaux<sup>139</sup>. Sans qu'il soit possible d'évaluer précisément le nombre de personnes dépourvues d'état civil, selon le président du Grand Conseil Coutumier, 85 % des Amérindiens ont des problèmes de déclaration<sup>140</sup>. La Ligue des droits de l'Homme a pointé les insuffisances des services de la préfecture en **Guyane**. La procédure de déclaration des naissances est inadaptée au contexte local : les officiers d'état civil sont peu formés et ont une mauvaise connaissance de la législation en vigueur, tandis qu'ils sont insuffisamment présents dans les centres de santé ou hospitaliers. Depuis une trentaine d'années, des opérations de recensement des personnes sans état civil ont été menées par la Préfecture et le Parquet afin d'établir des jugements déclaratifs de naissance. Les carences restent toutefois très courantes et privent les personnes de leurs droits vis-à-vis de l'administration. Certaines administrations demandent des pièces justificatives au-delà de ce que prévoit la loi. Des communes de **Guyane** ont été jusqu'à interdire l'accès à l'école à des enfants qui n'avaient pas d'état civil, en contradiction avec le droit à la scolarisation<sup>141</sup>. Les actes de la Préfecture de **Mayotte** ne sont parfois pas reconnus dans l'hexagone.

Dans son avis sur *L'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer*, la CNCDH rappelle qu'à **Mayotte**, la départementalisation a entraîné des bouleversements considérables de modes de vie pour la population qui a dû s'adapter rapidement à un

<sup>137</sup> *L'établissement, le contrôle et le recouvrement de l'impôt Outre-mer*, référé du 6 mars 2018.

<sup>138</sup> Défenseur des droits, *Accès aux droits et aux services publics en Guyane*, 2016, et également : CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer*, 2017.

<sup>139</sup> Défenseur des droits, *Accès aux droits et aux services publics en Guyane*, p. 12.

<sup>140</sup> CNCDH, *L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer*, pp. 197-199.

<sup>141</sup> Décision n°2018-078 du Défenseur des droits, p. 14.

statut de droit civil commun<sup>142</sup>. Une commission de révision de l'état civil a été mise en place en 2005 afin de rectifier les plus de 3 000 dossiers qui restaient encore à traiter. 3 000 saisies sont présentées chaque année en matière d'état civil<sup>143</sup>. Le manque de fiabilité de l'état civil continue donc à avoir des répercussions, notamment sur l'établissement de la filiation<sup>144</sup>, l'affiliation à la Sécurité sociale ou la fiabilité des listes électorales. Il apparaît nécessaire d'allonger les délais légaux pour faciliter les déclarations des naissances. **Le CESE propose que les travaux de la Commission de révision de l'état civil de Mayotte, regroupant les représentants du TGI, du Département et des communes, reprennent afin de permettre aux Mahorais qui ne l'on pas saisi au cours des deux précédentes sessions de régulariser leur état civil.**

## 2.2. La Justice reste éloignée des besoins de la population

**En Outre-mer, face à des populations isolées, distantes des administrations ou fragilisées socialement, les dispositifs locaux d'accompagnement des usagers sont particulièrement nécessaires pour aller à la rencontre des besoins et permettre l'accès aux droits<sup>145</sup>.** La population a une moindre connaissance du droit et recours moins à l'institution judiciaire que dans le reste du pays. Cela s'explique en partie par une transition difficile entre droit coutumier et droit commun<sup>146</sup>, ainsi que par une complexité statutaire et normative propre aux Outre-mer. Il manque également des juges ayant une ancienneté et une connaissance du territoire pour assurer le tutorat et encadrer les nouveaux arrivants de l'hexagone.

**L'accès au juge est rendu difficile par l'éloignement des institutions judiciaires concentrées dans les chefs-lieux administratifs<sup>147</sup>, ce qui entraîne des frais importants de transport et d'hébergement pour les justiciables. Une nouvelle cité judiciaire est en cours d'aménagement à Cayenne, en Guyane, qui accueillera le tribunal de grande instance, le tribunal d'instance, les prud'hommes et le tribunal de commerce. Ce projet était attendu depuis une**

<sup>142</sup> CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer*, pp. 7-8.

<sup>143</sup> Anne Perzo, « Justice des mineurs, cité judiciaire... Interview de Laurent Sabatier, un président de TGI sur le départ », *Journal de Mayotte*, 26 août 2019.

<sup>144</sup> Avec 9 800 naissances en 2017, Mayotte est souvent qualifiée de « plus grande maternité de France ». Trois quart des mères sont de nationalité étrangère, 69 % sont comoriennes et 4%, malgaches. En revanche, la moitié des pères sont Français, ce qui pose la question récurrente des reconnaissances frauduleuses de paternité et a justifié une adaptation du droit du sol à Mayotte.

<sup>145</sup> Voir notamment sur ce point : Juliane Pinsard, « Le long chemin de l'accès à la justice en Outre-mer », *Délibérée*, 2018/3, n° 5, pp. 49-53.

<sup>146</sup> Dans plusieurs départements et collectivités, en Guyane, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna, certains citoyens demeurent régis par un statut coutumier.

<sup>147</sup> Si un tribunal de grande instance, un tribunal correctionnel et une cour d'appel existent dans tous les départements d'Outre-mer, sauf à Mayotte qui dépend encore de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, ainsi qu'en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna reste largement lié à Nouméa, ainsi que Saint-Martin et Saint-Barthélemy à la Guadeloupe. Les conseils des prud'hommes ne seront accessibles à Mayotte qu'en 2022.

vingtaine d'années par la population et les élus. Toutefois, l'emplacement de cette structure située en périphérie de ville reste très mal desservi, ce qui risque de poser des difficultés pour les usagers précaires ou non motorisés qui auront du mal à s'y rendre. De même à Mayotte, la centralisation des services publics dans un seul quartier de Mamoudzou, à Kawéni, risque d'engorger le trafic et d'accentuer les difficultés d'accès dans un espace mal desservi par les transports en commun. Il n'y a toujours pas de palais de Justice alors que cette construction est attendue depuis de nombreuses années<sup>148</sup>.

Les chambres détachées et les audiences foraines sont les principaux moyens mis en œuvre par le ministère de la Justice pour rapprocher l'institution des usagers<sup>149</sup>. En Guyane, une chambre détachée du tribunal de grande instance de Cayenne a été créée à Saint-Laurent-du-Maroni en 2013. Un Tribunal de grande instance pourrait toutefois y être mis en place dans les années à venir, couplé avec un centre pénitentiaire<sup>150</sup>. Des audiences foraines trimestrielles existent également en Guyane, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Saint-Martin, pour une durée variant entre deux jours et une semaine. En Guyane, des pirogues du droit sont organisées également depuis 2013. Une délégation de professionnels du droit<sup>151</sup> se déplace à la rencontre des populations le long du fleuve Maroni ou de l'Oyapock. Le Défenseur des droits a lui-même donné l'exemple à travers une mission itinérante au plus près des territoires en s'installant pendant une semaine, dans trois départements d'Outre-mer, de manière à faire connaître ses actions, accroître le recours aux droits et faire émerger des questions publiques. Le ministère de la Justice utilise aussi de plus en plus la visioconférence pour certaines audiences, notamment à Saint-Pierre et Miquelon et en Nouvelle-Calédonie.

Le recours au droit s'avère particulièrement coûteux Outre-mer. Dans un avis rendu le 11 avril 2019, l'Autorité de la concurrence a recommandé de limiter les surcoûts pratiqués par les notaires et les huissiers de Justice. Les majorations mises en place par ces professionnels du droit sont justifiées selon les instances professionnelles pour compenser les écarts de dépenses professionnelles et les surcoûts spécifiques à l'Outre-mer. Elles représentent entre + 25 % et + 40 % selon les professions et les territoires par rapport aux

---

<sup>148</sup> Le ministère de la Justice a validé en février 2019, un projet de nouveau Palais de Justice par extension des bâtiments actuels à Kawéni.

<sup>149</sup> Constituée d'un seul juge, la chambre détachée n'est pas considérée comme une juridiction à part entière mais elle assure presque toutes les fonctions du tribunal de première instance. Voir : CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer*, pp. 7-8.

<sup>150</sup> Il manque également un juge pour enfant dans l'ouest guyanais. Seuls 3 avocats exercent en permanence à Saint-Laurent-du-Maroni.

<sup>151</sup> Trois avocats et un juriste du CDAD donnent des consultations juridiques, tandis que des membres d'associations d'aide aux victimes, d'aide au logement et une déléguée du Défenseur des droits, accompagnent les deux magistrats embarqués. C'est l'occasion également de délivrer des formations et des informations en mairie pour expliquer le fonctionnement des juridictions.

tarifs applicables dans l'hexagone<sup>152</sup>. L'Autorité de la concurrence considère que ces niveaux de majoration sont disproportionnés et propose de mettre au point une méthode de détermination des taux de majoration reposant sur des éléments objectifs.

Dans l'ensemble des Outre-mer, les relais habituels de la Justice que sont l'aide juridictionnelle et les points d'accès aux droits, restent très insuffisants au regard des besoins. À la suite de la départementalisation, un Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) a été créé à Mamoudzou ainsi que six points d'accès au droit délocalisés<sup>153</sup>. Ce conseil intervient surtout sur des questions liées à la nationalité, l'état civil, les affaires familiales, les pensions alimentaires, les délégations d'autorité parentale, le droit des étrangers et l'aide à la rédaction administrative. Ses permanences juridiques sont un recours pour des populations qui ne trouvent pas de réponses dans les services publics. Elles assurent l'information, l'aide à l'accès aux droits, l'interprétariat dans les rapports avec l'administration et la lutte contre le non-recours qui est particulièrement fréquent chez les plus précaires en Outre-mer<sup>154</sup>. Le CDAD met à disposition du public des brochures d'information et des guides pratiques bilingues en français et en shimahorais. La Réunion compte 28 points d'accès au droit où 70 000 personnes par an viennent consulter gratuitement des professionnels du droit<sup>155</sup>. Avec ces structures, l'institution judiciaire s'ouvre aux publics éloignés<sup>156</sup> car il faut rappeler que 22,6 % de la population réunionnaise sont touchés par l'illettrisme et que la barrière linguistique freine les demandes des justiciables. Une formation est proposée aux nouveaux arrivants dans la juridiction pour se familiariser avec les expressions et mots créoles les plus courants avec l'aide de l'association l'Arajufa.

---

<sup>152</sup> Avis du 11 avril 2019 relatif aux tarifs des professions réglementées du droit en Outre-mer, p. 33. À La Réunion, les émoluments sont majorés de 40 % pour les huissiers de Justice, les notaires et les avocats en matière de saisies immobilières, partages, licitations et suretés judiciaires, et à Mayotte de 30 %. « Globalement, les majorations tarifaires entraînent une hausse du prix acquitté par les usagers ultramarins d'environ 26 millions d'euros par an TTC, s'agissant des notaires et d'environ 11 millions d'euros TTC par an, s'agissant des huissiers de Justice. Ceci correspond à un surcoût moyen par acte notarié d'environ 514 euros (avec un minimum de 365 euros à la Martinique et un maximum de 607 euros en Guyane) et un surcoût par acte d'huissier de Justice de 40 euros (avec un minimum de 27 euros à Mayotte et un maximum de 50 euros à La Réunion) ».

<sup>153</sup> Entretien avec Mme Houmadi Anfiati, responsable du CDAD de Mayotte.

<sup>154</sup> Les moyens humains et financiers des CDAD sont très insuffisants pour couvrir l'ensemble des territoires, en particulier en Guyane et à Mayotte, tandis que l'indemnisation des avocats qui viennent de La Réunion pour exercer à Mayotte ne couvre pas leurs frais. Les avocats, les notaires et les huissiers de Justice ne veulent plus y tenir de permanences à Saint-Laurent-du-Maroni du fait de l'éloignement de Cayenne et de la faible indemnisation.

<sup>155</sup> Philippe Madubost, « Un point d'accès à tous les droits », *Clicanoo.re*, 20 mai 2019. Des permanences gratuites d'avocats, de notaires, de l'association humanitaire d'entraide sociale Arajufa, de l'Agence départementale d'information sur le logement, de l'IEDOM, de l'UFC Que choir, d'huissiers de Justice ou encore du Défenseur des droits, sont organisées permettant ainsi d'obtenir des conseils juridiques ou de s'orienter vers les organismes sociaux et administratifs.

<sup>156</sup> « Justice: Mieux prendre en compte les publics précaires », *Zinfos974.com*, 12 Novembre 2018.

Rappelons que dans son avis *Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale*<sup>157</sup>, le CESE a formulé des préconisations pour mieux prendre en compte les besoins linguistiques des Outre-mer et notamment les besoins en interprètes dans les services publics. La barrière de la langue constitue un frein important que ce soit au tribunal, à l'hôpital ou à l'école, pour des populations dont la majorité parfois, comme à **Mayotte**, ne parle pas le français. La Justice est l'un des rares services publics à avoir l'obligation de mettre à disposition un interprète. Pourtant, de nombreuses insuffisances ont été dénoncées par la CNCDH<sup>158</sup>, celle-ci estimant même que l'interprétariat était quasiment inexistant faute de moyens suffisants. Il arrive ainsi fréquemment que le justiciable soit chargé de trouver lui-même son interprète. Sur ce point, le Plan **Mayotte** 2025 a prévu le recrutement d'interprètes salariés dans les juridictions.

**L'aide juridictionnelle est très sollicitée Outre-mer compte-tenu de la précarité économique de la population.** Les moyens apparaissent là-aussi très insuffisants, ce qui complique les recours, entraîne des difficultés dans la constitution des dossiers et un allongement des délais de procédure. Les avocats se plaignent de l'insuffisance de prise en charge des frais de déplacement. La CNCDH a fait état des dysfonctionnements importants du bureau d'aide juridictionnelle de **Mayotte** qui n'est ouvert que deux matinées par semaine faute de moyens, ce qui est clairement insuffisant au regard de la population<sup>159</sup>.

## Piste de réflexion 12

**En complément des Maisons de services au public, pour le CESE, il faut renforcer et généraliser les bonnes pratiques de proximité comme la mise à disposition d'interprètes, les points d'accès aux droits, les déplacements des administrations sur le terrain au plus près de la population et dans les communes éloignées, les pirogues du droit, les audiences foraines... Les associations sont indispensables à l'accompagnement des administrés, à l'accès au droit et à la citoyenneté ainsi qu'au bon fonctionnement de la Justice. Le soutien des pouvoirs publics apporté à la société civile doit être maintenu pour assurer la pérennité du tissu associatif.**

### 2.3. Une protection insuffisante de la jeunesse

**Les mineurs en danger, les jeunes délinquants et les mineurs isolés étrangers sont globalement insuffisamment protégés en Outre-mer, notamment à Mayotte, en Guyane et à Saint-Martin.** Avec une population composée pour plus de la moitié de mineurs, la délinquance juvénile constitue un grand problème à **Mayotte**, département qui a le plus fort taux d'incarcération de mineurs, à cause de la gravité des faits commis. **Le secteur social est en grande**

<sup>157</sup> Rapporteuse Mme Isabelle Biaux-Altman, juin 2019.

<sup>158</sup> CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer*, p. 58.

<sup>159</sup> CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer*, pp. 45-47.

tension compte tenu du flux de placement d'enfants. 900 mesures de protection de l'enfance ont été prononcées en 2017, dont 600 placements selon les services de l'Action sociale du Département. 140 enfants restaient en attente de placement en 2016. Dans un rapport très critique, en 2016, l'Inspection générale des affaires sociales<sup>160</sup> a constaté « des conditions de fonctionnement des services particulièrement dégradées contribuant au « turnover » très important des professionnels qualifiés, qui doivent être recrutés pour l'essentiel hors du Département ». L'absence de moyens de fonctionnement et le défaut de pilotage sont patents. Pour l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) « **il ne fait pas de doute que ces crédits restent insuffisants au regard des besoins. Si le département devait assurer l'ensemble des missions qui lui incombent pour une population de mineurs aussi importante selon les pratiques professionnelles habituelles, cette somme devrait être vraisemblablement multipliée par trois** »<sup>161</sup>. L'IGAS notait également un manque important de professionnalisme des familles d'accueil et de graves lacunes dans les conditions d'accueil et de sécurité des jeunes placés.

**Depuis, la Direction générale enfance et famille du Conseil départemental de Mayotte a obtenu en 2017, 180 millions d'euros de l'État pour améliorer la protection de l'enfance.** Une réorganisation des services a été opérée et le nouveau Schéma de l'Enfance et des Familles du Conseil départemental prévoit une amélioration du suivi médical des enfants, la poursuite de la formation des familles d'accueil et l'accompagnement au logement. **Le service de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a depuis inauguré en juin 2019, un premier centre éducatif renforcé** permettant de prendre en charge des mineurs délinquants en privilégiant l'action éducative et les alternatives à l'incarcération, qui devaient auparavant être pris en charge à La Réunion. **Le nombre de 12 places disponibles reste toutefois très insuffisant par rapport aux besoins.**

Le mouvement social de 2017 en **Guyane** a dénoncé le manque de structures de prise en charge et les placements en surnombre dans les familles d'accueil. La Collectivité territoriale de **Guyane** a demandé au ministère des solidarités et de la santé de diligenter une enquête de l'Inspection générale des affaires sociales, similaire à celle menée à **Mayotte**, sur les nombreux problèmes rencontrés par les services de protection de l'enfance<sup>162</sup>. La politique en faveur des familles et de

---

<sup>160</sup> Pierre Aballea, Yves Rabineau, *Mission d'appui au Département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'Enfance*, IGAS, 2016.

<sup>161</sup> Pierre Aballea, Yves Rabineau, *Mission d'appui au Département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'enfance*, p. 4.

<sup>162</sup> « Protection de l'enfance : la Guyane demande à Paris une enquête de l'Igas », *Outre-mer Première*, 3 décembre 2017. Selon la Collectivité territoriale de Guyane (CTG), il y a une complexité croissante des situations, des difficultés organisationnelles dans sa mise en œuvre, une immigration massive non contrôlée et des dysfonctionnements et des errements dans la gestion du dispositif des assistantes familiales et des assistants familiaux. Enfin, des obstacles dans la coordination et la complémentarité avec les partenaires institutionnels et associatifs qui concourent à cette politique perdurent. Voir également l'avis du CESE rapporté

l'enfance y est critiquée par les travailleurs sociaux depuis de nombreuses années du fait d'un manque de moyens humains et d'encadrement. L'insuffisance des structures de prise en charge de la précarité et les placements en surnombre dans les familles d'accueil ont été dénoncés lors du mouvement social de 2017.

**Mayotte compte entre 3 000 et 6 000 mineurs isolés étrangers non accompagnés sur son territoire.** Le recensement effectué par les associations est de 4 000, dont 300 sans aucun référent adulte<sup>163</sup>, mais selon le sénateur Thani Mohamed Soilihi, on peut facilement doubler ce chiffre et aller jusqu'à 6 000 mineurs non accompagnés. Engagé depuis 2005 dans leur accompagnement, le Secours Catholique<sup>164</sup> aide ces jeunes mineurs isolés étrangers ou en situation irrégulière. Beaucoup rencontrent des difficultés de reconnaissance de leur identité, d'établissement de leur état civil, même quand ceux-ci sont nés à **Mayotte**, d'accès aux droits et de traitements sanitaires aléatoires. La crainte d'une expulsion contribue au sentiment d'insécurité, ce qui peut entraîner des retards de soins par peur de se rendre à l'hôpital, ainsi que des séparations familiales ou des situations d'isolement, lorsque l'expulsion des parents survient et que les enfants restent sur place. La plupart des mineurs en danger ne sont pas sous protection judiciaire. La prise en charge des mineurs délinquants, en particulier ceux qui ont besoin d'un accompagnement psychologique, n'est pas à la hauteur des besoins. Le Secours Catholique observe un grand désœuvrement des jeunes déscolarisés ou qui ne parviennent pas à trouver un emploi. Les associations d'éducation populaire ne sont pas suffisamment soutenues par les pouvoirs publics. Tous les jeunes d'origine étrangère ne bénéficient pas d'une préparation à l'accès à l'école, ou certains y accèdent avec retard, au-delà de leurs 16 ans, âge de fin de la scolarité obligatoire.

## Piste de réflexion 13

**Pour le CESE, la protection de l'enfance doit être une priorité absolue. L'État et les départements doivent mieux se coordonner et mobiliser les moyens nécessaires pour protéger les jeunes, alors que les services de la Protection judiciaire de la jeunesse, de l'Aide sociale à l'enfance et les associations manquent d'effectifs, d'encadrement et de formation. Il faut également développer la présence sur le terrain de la Protection maternelle et infantile.**

---

par M. Antoine Dulin, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance*, juin 2018, pp. 19 et 20.

<sup>163</sup> M. Dominique Fossat, sous-préfet en charge de la cohésion sociale, dans Andry Rakotondravola, « Quelle est la situation aujourd'hui des mineurs isolés étrangers à Mayotte ? », *Outre-mer Première*, 26 novembre 2018.

<sup>164</sup> Contribution du Secours Catholique à l'étude menée par la délégation à l'Outre-mer du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Cette contribution s'appuie en particulier sur le travail d'enquête et de plaidoyer mené entre 2016 et 2018 par les Young Caritas ultramarins auprès d'un millier de jeunes en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte, La Réunion, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane. Elle est aussi nourrie du travail des délégations ultramarines du Secours Catholique en matière d'accueil et d'accompagnement des personnes en précarité.

## B - L'accès à la santé et aux droits sociaux demeure inégal

### 1. L'offre de soins doit être adaptée aux besoins de la population

#### 1.1. L'accès à la santé reste fragile

**L'accès à la santé et aux soins de qualité est un droit essentiel de notre pacte social.** Les Outre-mer souffrent de carences importantes dans l'offre de soins, en particulier à **Mayotte**, en **Guyane**, en **Polynésie française** et à **Wallis-et-Futuna**, qui sont **les plus grands déserts médicaux de France**<sup>165</sup>. La densité de professionnels de santé est très insuffisante au regard des besoins et de nombreuses spécialités ne sont pas présentes dans les territoires. Les établissements hospitaliers connaissent de grandes difficultés financières, alors que l'accès à la médecine de ville est quasiment inexistant, ne permettant pas d'assurer la continuité et la qualité des parcours de soins.

**Les nouveaux nés, les enfants, les femmes et les personnes les plus fragiles sont les premiers affectés par les carences de soins.** Le taux de mortalité infantile est de 8,8 ‰ en **Guyane**, contre 3,5 ‰ en moyenne nationale. Les services de la protection maternelle et infantile n'arrivent pas à suivre tous les nouveau-nés et les délais d'attente s'allongent. Dans les communes isolées de l'intérieur de la **Guyane**, à partir du 8<sup>e</sup> mois de grossesse, les femmes sont obligées de quitter leur domicile pour être prises en charge en ville, dans de mauvaises conditions d'accueil<sup>166</sup>. Elles refusent fréquemment l'hospitalisation avec des conséquences sur le suivi obstétrique.

**L'état de santé déclaré est moins bon en Outre-mer que dans l'hexagone. Selon le *Baromètre Santé 2014* de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), à caractéristiques sociales comparables, le fait de résider en Outre-mer s'accompagne, surtout pour les femmes, d'une plus mauvaise santé déclarée**<sup>167</sup>. **Le poids des accidents vasculaires cérébraux, du diabète et de ses principales complications est aussi plus**

---

<sup>165</sup> Dans son avis : Sylvie Castaigne et Yann Lasnier, *Les déserts médicaux*, CESE, décembre 2017, le CESE a fait un état des lieux très détaillé et des propositions concernant les déserts médicaux. Il convient de s'y reporter.

<sup>166</sup> Cour des comptes, *La santé dans les Outre-mer. Une responsabilité de la République*, Rapport public thématique, juin 2014.

<sup>167</sup> Claire-Lise Dubost, « En Outre-mer, une santé déclarée moins bonne qu'en Métropole, surtout pour les femmes », *Études et résultats*, DRESS, avril 2018. Habiter dans les DROM multiplie jusqu'à 1,5 fois les risques de déclarer une santé « assez bonne » ou « mauvaise », plutôt que « très bonne » ou « bonne ». Les personnes qui déclarent avoir eu des problèmes dentaires sont de 6 à 14 points plus nombreuses qu'en moyenne nationale.

**important dans les DROM qu'en moyenne nationale<sup>168</sup>. L'espérance de vie est nettement inférieure en Outre-mer que par rapport à la moyenne nationale : Mayotte est la région française où l'espérance de vie est la plus faible avec seulement 76,2 ans, bien en dessous de la moyenne nationale de 82,1 ans<sup>169</sup>, la Guyane à 79,2, La Réunion à 80,3, la Guadeloupe à 80,9 et la Martinique à 82,1 ans.**

## 1.2. Le nombre de médecins est très insuffisant au regard des besoins

**Mayotte est le département de France où il y a le moins de médecins.** Dans son *Atlas de la démographie médicale pour l'année 2018*, l'Ordre national des médecins enregistre uniquement 205 médecins à **Mayotte**<sup>170</sup>, pour 265 518 habitants recensés officiellement<sup>171</sup>, soit une densité de 80 médecins pour 100 000 habitants, alors que la moyenne nationale se situe à 437<sup>172</sup>. Cette densité est également très faible à **Wallis-et-Futuna** avec seulement 9 médecins pour 12 197 habitants soit 73 pour 100 000, en **Nouvelle-Calédonie** avec 86 pour 100 000, 243 en **Guyane**, 246 en **Polynésie française**, et plus proche de la moyenne nationale : 333 en **Martinique**, 354 en **Guadeloupe**, 365 à **La Réunion**, et 415 à **Saint-Pierre-et-Miquelon**.

**Les déficits sont patents dans certaines spécialités :** médecine d'urgence, radiologie, gynécologie obstétrique, santé mentale, pédopsychiatrie et oncologie... Le « turnover » des médecins est particulièrement fort ce qui provoque de longues vacances de postes et des ruptures dans la prise en charge des patients. Dans certains cas, l'absence de médecins peut conduire à la fermeture d'un service hospitalier<sup>173</sup>. Par exemple, au CHU de la **Martinique**, l'unique médecin du service d'hématologie étant indisponible, alors que quatre médecins seraient nécessaires au fonctionnement régulier du service, les patients ont été réorientés vers des soins à domicile ou en cabinets médicaux. Au Centre hospitalier universitaire de Pointe-à-Pitre Les Abymes il manque 56 praticiens hospitaliers, ce qui complique les gardes et entraîne le recours de plus en plus fréquent à des évacuations sanitaires. La pénurie de médecins et le manque de moyens donnent une mauvaise image et dégradent la confiance que les patients portent à l'hôpital<sup>174</sup>, ce qui amène ceux qui en ont les moyens à se tourner vers les hôpitaux de l'hexagone ou les établissements privés.

**La présence de médecins est inégalement répartie sur le territoire.** Les médecins sont le plus souvent concentrés dans la ville chef-lieu où se trouve le centre

<sup>168</sup> Santé publique France, *L'état de santé de la population en France*, rapport 2017, p. 28.

<sup>169</sup> Insee 2015.

<sup>170</sup> *Atlas de la démographie médicale pour l'année 2018*, p. 13. Un nombre en baisse de 3,6 % entre 2017 et 2018 pour Mayotte alors que la Guyane et La Réunion en ont gagné respectivement 1,90 % et 1,63 %. C'est données concernant les médecins inscrits à l'ordre, généralistes et spécialistes.

<sup>171</sup> Insee 2015.

<sup>172</sup> Médecins généralistes et spécialistes pour 100 000 habitants. Au total, ce sont 7 573 médecins qui exercent Outre-mer en 2018.

<sup>173</sup> « Le service hématologie défend la nécessité de maintenir une offre de soins de proximité », *Outre-mer Première*, 24 octobre 2018.

<sup>174</sup> Entretien avec M. Philippe Belair et M. Freddy Manioc du syndicat CGT Santé Action Sociale des hôpitaux de la Guadeloupe. Cette situation a été remarquée tant à la Guadeloupe qu'à Mayotte et à La Réunion.

hospitalier, au détriment des populations éloignées géographiquement et socialement. Alors que les Agences régionales de santé réduisent les durées d'hospitalisation, le maillage de proximité en médecine de ville ou de maisons de santé n'est pas suffisant à **Mayotte** et en **Guyane** pour assurer le suivi ambulatoire. Ces disparités territoriales entraînent de réelles pertes de chance pour les patients.

### 1.3. Un engorgement des services hospitaliers

**De nombreux services hospitaliers souffrent de sous-effectifs chroniques et d'une dégradation des conditions de travail.** Les difficultés d'accès aux soins ambulatoires provoquent une saturation des hôpitaux. Les temps d'attente aux urgences sont particulièrement élevés et de nombreux patients sont redirigés vers la médecine de ville, tout aussi peu disponible. Le Centre hospitalier de **Mayotte** (CHM) est la seule offre hospitalière du territoire. Prévu pour 300 lits, il accueille en réalité près de 900 malades<sup>175</sup>. Le centre hospitalier de Cayenne a vu démissionner collectivement 17 médecins urgentistes en mai 2018 en protestation contre les sous-effectifs. L'incendie du CHU de la **Guadeloupe** Pointe-à-Pitre Les Abymes a considérablement dégradé l'offre de soins, qui s'est réduit d'un quart des lits<sup>176</sup>, ainsi que les conditions de travail des soignants suite à l'incendie du 28 novembre 2017. **Selon une mission d'expertise du cabinet Indigo, 10 % des agents du CHU sont en détresse psychologique suite à cet incendie et à la réorganisation qui en a découlé.** Les services de maternité et de médecine néonatale ainsi que la réanimation et les soins intensifs ont été transférés vers une Polyclinique privée de Baie-Mahault<sup>177</sup>. Ce transfert a complètement bouleversé la prise en charge des patients<sup>178</sup>. Des lits provisoires ont été installés dans des structures modulaires temporaires et même dans le restaurant de l'hôpital. En juillet 2019, les agents de l'hôpital se sont mis en grève dénonçant le manque de moyens et la vétusté extrême de certains locaux (services de psychiatrie et de néphrologie inondés, moisissures, insectes, faux plafonds qui s'effondrent...<sup>179</sup>). L'État s'est engagé à financer à hauteur de 500 millions d'euros, la construction d'un nouveau CHU qui devrait ouvrir en 2023.

**Le Centre hospitalier de Mayotte (CHM) est dans une situation critique.** Les services sont en sous-effectifs mettant en difficulté les patients et les professionnels de santé. De nombreux Mahorais refusent de se faire soigner sur place et vont consulter à **La Réunion**. Les personnels sont en suractivité ce qui entraîne un très fort turnover et des temps de repos qui ne sont pas respectés<sup>180</sup>. Les accès aux

<sup>175</sup> Marie Boscher, « Loi santé : les difficultés des hôpitaux Outre-mer », *Outre-mer Première*, 12 février 2019.

<sup>176</sup> Le nombre de lits est passé de 715 à 530, puis 480 compte tenu de l'incendie.

<sup>177</sup> La location de blocs opératoires à cette clinique coûte 800 000 euros par mois à l'hôpital. Compte tenu du coût, d'autres solutions d'attente auraient pu être envisagées selon M. Philippe Belair et M. Freddy Manioc du syndicat CGT Santé Action Sociale des hôpitaux de la Guadeloupe.

<sup>178</sup> Pascal Pétrine, « CHU : à la maternité de la Polyclinique, le personnel fait face au manque de place », *Outre-mer Première*, 29 novembre 2018.

<sup>179</sup> Loan Nguyen, « Santé. Le CHU de Guadeloupe craque de toutes parts », *L'Humanité*, 26 août 2019.

<sup>180</sup> Docteur Franck Lehmann, le 23 août 2019 sur Kwezi télévision.

consultations et aux blocs opératoires sont saturés, plusieurs ne sont pas opérationnels avec des traitements d'air insuffisants pour réaliser certaines opérations. L'hôpital est sous-dimensionné, l'offre de soins est largement insuffisante au regard de l'afflux de patients (10 000 accouchements par an) et il manque des personnels qualifiés. Les personnels des urgences du CHM, du SAMU et d'évacuation sanitaire, ont cessé le travail en mai 2019 à l'appel de l'association professionnelle SAMU-Urgences de France<sup>181</sup>. Ceux-ci dénoncent la dégradation des conditions d'accueil des patients comme de leurs conditions de travail, des effectifs non adaptés, un manque de lits d'hospitalisation et l'absence de permanence de soins, adaptée aux besoins de la population. Cette mobilisation fait suite à deux semaines de grève en 2017.

**Les hôpitaux sont confrontés à des difficultés de financement récurrentes, qui ne sont pas sans conséquences sur la qualité des soins**<sup>182</sup>. L'isolement géographique, des effets d'économie d'échelle limités, les nombreuses évacuations sanitaires, les hospitalisations prolongées pour des raisons sociales, la précarité et les difficultés financières de certains patients ont des conséquences sur l'offre de soins et provoquent un besoin d'accompagnement social. Selon le rapport du docteur Olivier Veran, *L'évolution des modes de financement des établissements de santé. Une nouvelle échelle*, remis en janvier 2016 à la ministre chargée de la santé, le coefficient géographique n'offre pas suffisamment d'effets de compensation Outre-mer<sup>183</sup>. Les dispositifs de financement complémentaire sous forme de dotation MIG (mission d'intérêt général) sont insuffisants, en particulier à cause du nombre de personnes en situation de précarité en Outre-mer<sup>184</sup>.

**La mise en place de Groupements hospitaliers de territoires (GHT) conduit à concentrer l'offre de soins sur un seul établissement au détriment des centres hospitaliers de proximité.** L'obligation pour chaque établissement sanitaire d'adhérer à un GHT, modifie le pilotage des activités de soins. Les GHT ont été conçus pour réaliser des économies dans un contexte hexagonal où le maillage hospitalier est relativement dense<sup>185</sup>. Le principe est de concentrer les activités de soins et de transférer une partie des spécialités médicales vers l'établissement

---

<sup>181</sup> Frahati Youssouf Saïd, « Malaise aux urgences : Mayotte n'est pas épargnée », *Outre-mer Première*, 28 mai 2019.

<sup>182</sup> Cour des comptes, *La santé dans les Outre-mer. Une responsabilité de la République*, rapport public thématique, juin 2014, p. 62.

<sup>183</sup> Olivier Veran, *L'évolution des modes de financement des établissements de santé. Une nouvelle échelle de valeur*, 2016, p. 130. Concernant les établissements de santé de l'île de La Réunion : « le coefficient géographique actuel ne permettrait pas de véritable compensation, permettant une égalité de traitement avec la Métropole. Les besoins estimés localement seraient plus proches des 50 % que des 31 % actuels. Il convient de conduire des études objectivant le niveau de surcout à compenser ».

<sup>184</sup> Olivier Veran, *L'évolution des modes de financement des établissements de santé. Une nouvelle échelle de valeur*, 2016, p. 128.

<sup>185</sup> « GHT Guyane, une arme de destruction massive du système sanitaire en Guyane », Médiapart.fr, 27 février 2019.

support. Une part de plus en plus importante des actes chirurgicaux doit aussi être réalisée en ambulatoire. Or, l'offre de soins de suite et de réadaptation est particulièrement insuffisante en Outre-mer. Le GHT **Guyane** sera le plus vaste de tous<sup>186</sup>. Le risque est une concentration des spécialités médicales à Cayenne et une partie des prises en charge qui peuvent se faire à l'hôpital de Saint-Laurent-du-Maroni. De même, la construction d'un nouveau Centre hospitalier en **Guadeloupe** suite à l'incendie de l'ancien hôpital, va conduire à regrouper en un seul lieu, de nombreux services qui sont répartis entre les centres hospitaliers locaux de Marie-Galante, Basse-Terre, Capestere-Belle-Eau, Bouillante et **Saint-Martin**. Ce regroupement va dévitaliser les hôpitaux de proximité, éloigner encore d'avantage l'offre des patients les plus fragiles socialement, et constitue un risque systémique en cas de catastrophe naturelle<sup>187</sup>.

**L'insuffisance de l'offre hospitalière entraîne des évacuations sanitaires nombreuses et extrêmement coûteuses.** Les évacuations sanitaires en urgence sont souvent retardées du fait des autorisations qui doivent être délivrées par la préfecture ou en cas d'indisponibilité des transporteurs, ce qui est fréquemment le cas en **Nouvelle-Calédonie**. À **La Réunion**, les évacuations sanitaires (EVASAN) sont en forte augmentation : elles sont passées de 600 à plus de 1 000 par an sur quelques années, dont 60 % sont le fait d'usagers affiliés à la caisse de Sécurité sociale de **Mayotte**<sup>188</sup>. Celles-ci pèsent environ 14 millions d'euros par an, à tel point que des investissements hospitaliers supplémentaires à **Mayotte** pourraient être en partie rentabilisés du fait de leur diminution.

#### 1.4. Un maillage inégal de maisons de santé et de dispensaires

**Pour pallier le manque de médecins libéraux, un Pacte territoire santé a été mis en place par le ministère de la santé**<sup>189</sup>, avec la création d'un statut de praticien territorial de médecine générale, l'implantation de maisons de santé pluri-professionnelles et un volet relatif à l'accès aux soins dans les Départements et Régions d'Outre-mer. Selon la DGOM, le bilan des engagements pris pour ces territoires est encourageant<sup>190</sup>, pourtant **l'avis du CESE sur Les déserts médicaux, a dressé un bilan plus que mitigé de ces réalisations.** En **Martinique**, l'offre ambulatoire a été enrichie de deux maisons de santé pluri-professionnelles (sud et centre) et de deux centres de santé. En **Guyane**, une dynamique autour de la mise en place des maisons de santé a pu être impulsée, grâce notamment à la désignation d'un référent territorial. Trois maisons de santé ont pu être ouvertes. **La Réunion** a ouvert 9 maisons de santé depuis 2011 et 23 médecins correspondants du SAMU sont en place. À **Mayotte**, le Pacte territoire santé a permis la structuration d'un

<sup>186</sup> 83 000 km<sup>2</sup>, alors qu'en Guadeloupe, le territoire qui est 50 fois plus petit, est découpé en trois entités : deux GHT et une zone exclue du GHT. Adrien Guilleau, « GHT Guyane, une arme de destruction massive du système sanitaire guyanais », *blog de Mediapart*, 27 février 2019.

<sup>187</sup> Entretien avec M. Philippe Belair et M. Freddy Manioc du syndicat CGT Santé Action Sociale des hôpitaux de la Guadeloupe. La CGT a fait une proposition de deux sites afin de mieux équilibrer l'offre.

<sup>188</sup> Olivier Veran, *L'évolution des modes de financement des établissements de santé. Une nouvelle échelle de valeur*, 2016, p. 129.

<sup>189</sup> Cour des comptes, *La santé dans les Outre-mer. Une responsabilité de la République*, rapport public thématique, juin 2014, p. 60.

<sup>190</sup> Sylvie Castaigne et Yann Lasnier, *Les déserts médicaux*, CESE, décembre 2017.

exercice pluri-professionnel à travers la création d'un pôle de santé multi-sites, ainsi que l'amélioration de l'accès aux soins urgents grâce au déploiement de 23 médecins correspondants du SAMU sur l'ensemble des dispensaires. Malgré des résultats encourageants les mesures contenues dans le Pacte territoire santé de même que celles de la Stratégie Santé Outre-mer sont très insuffisantes pour rattraper le manque d'offre sanitaire sur les territoires.

**Le réseau des dispensaires fonctionne plutôt bien en Outre-mer et doit être conforté.** Que ce soit à **Mayotte** ou en **Guyane**, les patients connaissent ces lieux et s'y rendent facilement pour les soins de santé primaire dans un contexte où le secteur libéral est faible. À **Mayotte**, les dispensaires assurent la prise en charge gratuite des soins pour tout assuré social<sup>191</sup>. Les 65 médecins salariés du réseau de dispensaires du Centre hospitalier de **Mayotte** (CHM) assurent le rôle de médecin traitant mais également la permanence des soins, la gestion avancée des urgences, les transferts médicalisés vers Mamoudzou, la prévention, des actions de santé publique complémentaires à la PMI<sup>192</sup>. Ils possèdent une pharmacie qui met à disposition les médicaments dans des zones où il n'y a pas d'autres approvisionnements. Pourtant, d'après le Syndicat de Médecine générale de **Mayotte** : « Depuis une dizaine d'années, la création des centres de référence a été la cause de la fermeture de plusieurs dispensaires périphériques. De la même manière, la dispensation des médicaments est progressivement supprimée dans les dispensaires périphériques. Le maillage des dispensaires s'est donc réduit éloignant fortement les patients de l'accès aux soins et beaucoup d'entre eux recourent aux pompiers pour suppléer les moyens de transport trop rarement disponibles »<sup>193</sup>. **Le Syndicat de Médecine générale de Mayotte a demandé le doublement des effectifs de médecins généralistes afin de leur permettre de remplir les missions qui leurs sont confiées.**

En **Guyane**, l'offre de soins hospitalière est concentrée à Cayenne et les 18 centres délocalisés de prévention et de soins (CDPS) assurent l'accès aux soins primaires dans les zones reculées. D'après les constats du Défenseur des droits, « les centres délocalisés de prévention et de soins sont confrontés à une demande en pleine expansion. Leur organisation et les moyens dédiés ne suffisent plus pour assurer le suivi des personnes ayant des pathologies chroniques ou lourdes et mener

---

<sup>191</sup> Syndicat de la médecine générale, *Face à une pénurie chronique de médecins à Mayotte, l'ARS-OI et le ministère bloquent-ils les créations de postes au CHM ?*, Communiqué, 2016.

<sup>192</sup> Statistique de l'ARS océan Indien, en 2014. Le réseau des dispensaires est organisé en 5 centres de référence (Dzoumogné, Kahani et M'ramadoudou, Dzaoudzi, Jacaranda) et 13 dispensaires.

<sup>193</sup> Syndicat de la médecine générale, *Face à une pénurie chronique de médecins à Mayotte, l'ARS-OI et le ministère bloquent-ils les créations de postes au CHM ?*, Communiqué, 2016.

à bien des activités de prévention »<sup>194</sup>. Le manque d'effectif a un réel impact sur la prise en charge des patients. Le centre délocalisé de prévention et de soin de Maripasoula fait face à une grave crise de recrutement et le centre de Grand Santi a dû fermer car il n'y avait plus suffisamment de personnel soignant<sup>195</sup>.

#### Piste de réflexion 14

**Le CESE recommande de renforcer le maillage territorial des centres hospitaliers, des centres de santé et dispensaires ouverts à tous et toutes, qui permettent l'accès aux soins, y compris dans les zones reculées et en direction de publics fragiles. Des cabinets dentaires doivent également y être implantés.**

#### 1.5. Des établissements médico-sociaux quasiment inexistants

**Que ce soit pour la prise en charge du handicap ou du vieillissement, les Outre-mer sont insuffisamment dotés en établissements médico-sociaux, surtout au regard des besoins de prévention liés à la jeunesse et au vieillissement à venir de certains territoires.** Le secteur médico-social est récent Outre-mer, notamment à **Mayotte**, avec des capacités encore très limitées par rapport aux besoins. La prévention et la détection du handicap sont encore très en retard à cause du manque de personnels médicaux en Protection maternelle et infantile. L'accompagnement est très difficile à cause de la pénurie de dispositifs d'accueil. Dans les DROM, les taux d'équipement en places d'accueil médicalisé pour adultes handicapés, en foyers de vie et en **Établissements et services d'aide par le travail (ESAT)** sont d'un tiers à la moitié inférieurs à la moyenne nationale<sup>196</sup>. En **Guyane**, le constat est encore plus préoccupant. Selon les estimations, il y aurait 3 000 personnes atteintes de troubles autistiques et 1 000 nouveaux cas prévus d'ici à 2030. Le docteur Boubakar Diop, médecin référent au Centre ressources autisme, constate que « *l'accès au diagnostic se fait même si cela n'est pas parfait mais pour l'accès aux soins cela devient beaucoup plus problématique. Il manque d'institutions et de moyens pour la prise en charge personnelle avec un dispositif libéral adapté et coordonné applicable quel que soit l'endroit où le patient se trouve* »<sup>197</sup>. La situation à **Mayotte** est aussi alarmante : « *L'île n'est pas équipée pour assurer une scolarité aux enfants atteints de la maladie. Les familles ont obligées de les garder à la maison* »<sup>198</sup>.

<sup>194</sup> Décision du Défenseur des droits n° 2017-078, p. 6.

<sup>195</sup> Laurence Tian Sio Po, « Santé : crise dans les centres de santé délocalisés, l'exemple de Maripasoula », *Outre-mer Première*, 14 juin 2018.

<sup>196</sup> DREES, *Statistiques et indicateurs de la santé et du social*, 2016, p. 30.

<sup>197</sup> Catherine Lama, « Autisme : Quelle prise en charge pour les familles en Guyane », *Outre-mer Première*, 2 avril 2019.

<sup>198</sup> Chafanti Ali Baco et Ibrahim Mdogo, « Les familles d'enfants autistes se sentent seules à Mayotte », *Outre-mer Première*, 2 avril 2019.

**Le déficit de places en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes est criant.** Alors que le phénomène de vieillissement est massif et très rapide à la **Guadeloupe**, à la **Martinique** et à **La Réunion**, l'offre d'hébergement apparaît globalement insuffisante et vétuste. En **Guadeloupe**, un tiers de la population aura plus de 65 ans à l'horizon 2040. Alors qu'il y a 65 000 personnes âgées à **La Réunion** en 2018, leur nombre devrait être de 220 000 en 2040<sup>199</sup>. Les équipements disponibles sont pourtant très faibles avec 45 places pour 1 000 personnes âgées de plus de 75 ans à **La Réunion**, contre 101,4 en moyenne nationale. Le taux d'équipement de places dans les EHPAD est de 39,7 pour 1 000 aux Antilles-**Guyane**<sup>200</sup>. **Mayotte ne dispose d'aucune structure d'accueil pour les personnes âgées dépendantes.**

**Il faut aussi prendre en compte le fait que la population âgée est particulièrement pauvre en Outre-mer, ce qui accentue le non-recours compte tenu du coût élevé des soins et des places en établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD).** Les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) sont en proportion plus nombreux qu'en moyenne nationale : leur part atteint 18,2 % parmi les personnes de 61 ans ou plus dans les DROM (hors **Mayotte**). **Les Départements ultramarins ne pourront financer la dépendance du fait de l'état dégradé de leurs finances et de la faible imposition locale.**

## Piste de réflexion 15

**Les stratégies régionales de santé doivent anticiper le vieillissement à venir de la population, les parcours de santé des personnes âgées et l'accompagnement de la dépendance. Des moyens supplémentaires doivent être accordés aux établissements médico-sociaux. L'accessibilité financière des EHPAD doit être garantie par une tarification adaptée aux ressources des personnes accueillies.**

### 1.6. Le recrutement médical est particulièrement difficile

**Le recrutement et la formation en nombre suffisant de professionnels de santé sont des enjeux essentiels pour les pouvoirs publics au risque d'une désertification médicale de certains territoires**<sup>201</sup>. La question de l'attractivité des postes de médecins hospitaliers, ou en ville, est récurrente face à la pénurie. Mme Victoire Jasmin, sénatrice de la **Guadeloupe**<sup>202</sup>, a alerté la ministre des solidarités et de la santé et proposé des mesures urgentes pour renforcer l'attractivité

<sup>199</sup> Lise Hourdel et Rahabia Issa, « EHPAD : un déficit de places important à La Réunion », *Outre-mer Première*, 29 janvier 2018.

<sup>200</sup> Pour 1 000 personnes âgées de 75 ans et plus.

<sup>201</sup> Marie Boscher, « Loi santé : les difficultés des hôpitaux Outre-mer », *Outre-mer Première*, 12 février 2019.

<sup>202</sup> Question écrite n° 05306 de Mme Victoire Jasmin, sénatrice de Guadeloupe - SOCR. publiée dans le JO Sénat du 31/05/2018.

médicale : la mise en place d'un dispositif d'accueil spécifique pour encourager la prise de fonction des nouveaux arrivants<sup>203</sup>; la prise en compte du caractère isolé du territoire dans le cadre de l'avancement statutaire des médecins hospitaliers ; la possibilité pour les communes des zones sous dotées médicalement, de passer des conventions avec des professionnels de santé dans le cadre de contrats locaux de santé. Autant de pistes à approfondir pour le CESE.

**Des aides financières à l'installation peuvent être mises en place par les Agences régionales de santé.** À Mayotte, l'ARS de l'océan Indien soutient financièrement l'installation de médecins en remboursant les frais de déménagement, de sécurisation du cabinet médical et le logiciel métier labellisé<sup>204</sup>.

**Le Contrat d'engagement service public doit être encouragé.** Ce dispositif permet le versement d'une allocation aux étudiants en médecine en échange d'une installation pendant 2 ans minimum dans une zone où l'offre de soins est faible. Depuis la mise en place du dispositif en 2009, 2 831 contrats ont été signés, un nombre en augmentation chaque année. Entre 2010 et 2013, 32 contrats ont été signés pour les Antilles-Guyane, puis 12 contrats en 2017-2018, et 7 à La Réunion<sup>205</sup>.

**La formation de médecins sur place est une solution pour maintenir les praticiens et attirer des internes.** En Guadeloupe comme en Guyane, la faculté de médecine forme les étudiants jusqu'à la 4<sup>e</sup> année avant qu'ils ne poursuivent leur cursus à l'université de Bordeaux. Les internes repartent souvent dans les hôpitaux ultramarins à l'issue de leur stage de formation. Une demande a été adressée par la CGT Santé Action Sociale<sup>206</sup> aux parlementaires pour mettre en place une faculté de plein exercice aux Antilles et en Guyane afin d'encourager l'implantation locale et la mise à disposition d'internes pour les hôpitaux. Les infrastructures sont disponibles mais il y a un manque de moyens et d'effectifs d'encadrement pour assurer une formation universitaire complète qui pourrait à terme renforcer l'attractivité de l'exercice sur place. Un premier pas a été accompli avec le relèvement du *numerus clausus* passé en 2019 de 130 à 140 admis en première année pour l'université des Antilles. Dès 2020, l'université mettra en place des formations de professionnels déficitaires sur le territoire : orthophonistes, psychomotriciens, orthoptistes, ergothérapeutes.

**Le recours à des médecins étrangers se développe.** Confrontée à une pénurie de médecins, la Guyane a la possibilité depuis l'ordonnance du 26 janvier 2005, de recruter du personnel médical hors de l'Union européenne (UE). Elle a commencé

<sup>203</sup> Hébergement provisoire, facilités de transports, cours d'apprentissage de la langue créole, tutorat...

<sup>204</sup> Pour les professionnels de santé paramédicaux, l'ARS peut mobiliser une enveloppe d'aide à l'équipement selon une étude des besoins du professionnel et des besoins locaux.

<sup>205</sup> Sophie Cousin, « CESP : coup de pouce ou fiasco ? », *remede.org*, 8 février 2019.

<sup>206</sup> Entretien avec M. Philippe Belair et M. Freddy Manioc du syndicat CGT Santé Action Sociale des hôpitaux de la Guadeloupe.

des discussions avec les autorités cubaines pour faire venir des praticiens de ce pays<sup>207</sup>. Cette possibilité pourrait être étendue aux autres DROM si nécessaire.

**La délégation de soins médicaux à des personnels paramédicaux, infirmiers ou aides-soignants, pourrait être développée en particulier dans les centres de santé et à l'hôpital<sup>208</sup>.** Elle permettrait d'améliorer l'accessibilité des soins, notamment de prévention. Dans les îles éloignées de **Polynésie française**, à Ma'iao par exemple, un auxiliaire de santé très polyvalent est le seul professionnel de santé à intervenir sur l'île pour 350 habitants, tandis que des médecins de Moorea font régulièrement des visites<sup>209</sup>. La densité satisfaisante d'infirmiers devrait inciter à de telles coopérations au regard de la fréquente pénurie en médecins dans certains territoires (**Guyane** et **Mayotte** notamment).

## 1.7. Une offre de télémédecine en plein développement

**La télémédecine permet des prestations de santé à distance et l'échange d'informations médicales grâce au développement des télécommunications.** C'est en **Polynésie française**<sup>210</sup> que son usage s'est d'abord déployé, plaçant les Outre-mer à la pointe d'un développement technologique amené à se diffuser largement. En **Guyane**, elle est utilisée depuis 2001 dans l'accès aux soins pour les habitants des communes de l'intérieur, en partenariat entre le Centre national d'études spatiales (CNES) et le Centre hospitalier Andrée Rosemond de Cayenne. La téléconsultation médicale est devenue une réalité quotidienne pour les habitants des fleuves. Les 18 centres et postes de santé sont tous équipés et l'utilisent dans les spécialités d'ophtalmologie, pédiatrie, gynécologie obstétrique et traumatologie, tandis qu'à l'hôpital de Cayenne, en cas de manque de médecin, ce sont des spécialistes de l'hexagone qui prennent le relais à distance. Le Centre hospitalier Louis Constant Fleming à **Saint-Martin** propose depuis février 2018 des consultations en neurologie et des réunions d'expertise entre médecins spécialistes permettant ainsi de garantir l'accessibilité, la continuité et la qualité des soins dans un hôpital de proximité insulaire qui ne peut pas réunir toutes les compétences médicales.

Ce type de suivi est particulièrement adapté aux maladies chroniques dont la prévalence va augmenter avec l'allongement de l'espérance de la vie et qui nécessitent des professionnels très spécialisés. À **Wallis-et-Futuna**, la télémédecine est utilisée pour traiter le cancer sur place avec le développement d'une filière

---

<sup>207</sup> « Pour lutter contre les déserts médicaux, la Guyane veut faire venir les docteurs cubains », *Outre-mer Première*, 14 février 2019.

<sup>208</sup> Cette piste a été évoquée également par Cour des comptes, *La santé dans les Outre-mer. Une responsabilité de la République*, rapport public thématique, juin 2014, p. 61. La délégation se fait sur la base de protocoles soumis à l'avis de la Haute autorité de santé (HAS) qui garantissent leur qualité.

<sup>209</sup> Aiata Tarahu et Teva Levrat, « Polynésie : 1<sup>ère</sup> Prise en charge sanitaire à Ma'iao », *Outre-mer Première*, 5 décembre 2018.

<sup>210</sup> CNCDH, *Avis sur le droit à la protection de la santé dans les territoires ultramarins*, octobre 2017, p. 41.

oncologie en partenariat avec la **Nouvelle-Calédonie**<sup>211</sup>. L'usage peut toutefois être entravé par le faible équipement informatique, l'absence ou l'insuffisance de connexion Internet des patients qui doivent se rendre à des rendez-vous réguliers<sup>212</sup>. **Il n'y a toutefois pas de service de télémedecine opérationnel au Centre hospitalier de Mayotte, ce qui occasionne des coûts importants de transferts vers La Réunion pour des examens d'imagerie médicale, qui pourraient être réalisés sur place avec l'aide de médecins spécialistes à distance. C'est également un coût et une source d'inquiétude supplémentaire pour les patients.**

## 2. Des inégalités perdurent dans l'ouverture de droits sociaux

### 2.1. La protection sociale en Outre-mer

**Certains droits sociaux restent inférieurs Outre-mer à ce qu'ils sont dans l'hexagone.** Si la réglementation des prestations a été progressivement harmonisée suite à un long processus d'alignement des législations, certaines spécificités subsistent tant dans la gestion que dans les conditions d'éligibilité ou le niveau des prestations, notamment à **Mayotte, pourtant 101<sup>e</sup> département français.**

**Un rapport de la Cour des comptes de 2018 a souligné la complexité d'organisation de la Sécurité sociale Outre-mer face à des enjeux élevés**<sup>213</sup>. **La Cour notait que le service public de la Sécurité sociale est pour partie défaillant.** Les prestations sont versées dans des conditions très disparates. Les délais de mise en paiement des prestations et des indemnités dépassent les objectifs assignés. « À la CGSS de la **Guadeloupe**, les retards de liquidation des pensions de retraite provoquent des ruptures de ressources. Plus d'un quart des pensions de droit propre et plus de la moitié de celles de réversion ne sont pas mises en paiement dans le mois suivant leur prise d'effet »<sup>214</sup>. La Cour remarquait aussi que le recouvrement des prélèvements sociaux était largement défaillant.

<sup>211</sup> « La télémedecine pour un meilleur traitement du cancer à Wallis-et-Futuna », *Outre-mer Première*, 15 mai 2019.

<sup>212</sup> Hugo Coëff, « La télémedecine, un outil d'accès aux soins à Mayotte », *Mayotte hebdo*, 14 septembre 2018.

<sup>213</sup> Cour des comptes, *Les caisses de Sécurité sociale en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique : un redressement impératif*, Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale 2018, p. 358. Les départements des Antilles, de la Guyane et de La Réunion ont chacun une Caisse générale de Sécurité sociale (CGSS) et une Caisse d'allocations familiales (CAF), tandis que le régime mahorais tend à se rapprocher progressivement de celui qui s'applique dans les autres DROM. Les collectivités d'Outre-mer sont quant à elles compétentes et autonomes en matière de protection sociale. Le régime calédonien est géré par la Caisse de Compensation des Prestations Familiales, des Accidents du Travail et de Prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie. La Polynésie française dispose d'une Caisse de Prévoyance Sociale. En l'absence de Sécurité sociale, l'État prend en charge la totalité des soins à Wallis-et-Futuna. Les régimes de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon sont coordonnés par le régime général. Les CGSS sont des organismes multi-branches et multi-régimes difficiles à piloter pour la Cour.

<sup>214</sup> Cour des comptes, *Les caisses de Sécurité sociale en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique : un redressement impératif*, Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale 2018,

**L'extension des prestations et cotisations sociales à Mayotte est pilotée par le ministère des solidarités et de la santé, en partenariat avec la Caisse de Sécurité sociale de Mayotte.** Elle permettra une convergence progressive des droits d'ici à 2036<sup>215</sup>, dont certains dès 2022, de manière adaptée à la réalité socio-économique de l'île. Le Plan d'action pour l'avenir de **Mayotte** prévoit l'extension de l'Allocation d'éducation d'enfant handicapé et de l'allocation pour les adultes handicapés, assortie d'un renforcement du soutien à la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), qui instruit les droits et décide des mesures d'orientation des bénéficiaires en établissements<sup>216</sup>. L'allocation journalière de présence parentale qui permet aux parents de s'occuper de leur enfant gravement malade, accidenté ou handicapé, doit être étendue en 2021. **Les allocations familiales servies à Mayotte restent toutefois inférieures à celles des autres DROM et de l'hexagone<sup>217</sup>** : 115,50 euros en 2019 pour deux enfants, contre 131,16 euros en montant maximal dans l'hexagone. Il existe toutefois des allocations familiales pour un seul enfant à charge qui n'existent pas dans l'hexagone. Seules 7 prestations familiales sur 30 sont alignées sur le droit commun<sup>218</sup>.

**Les montants du RSA restent inférieurs de moitié à Mayotte par rapport à ceux de l'hexagone.** Le montant du RSA socle à **Mayotte** est de 280 euros. Un bilan de l'application du RSA au regard des équilibres du territoire est prévu à l'échéance 2020. Le dispositif de la Garantie jeunes, qui permet d'accompagner les jeunes les plus vulnérables vers l'emploi et la formation, a été lancé en 2017 à **Mayotte auprès de 200 jeunes**. En 2019, l'objectif est de 500 jeunes suivis. Il a été mis en place à **La Réunion** dès la phase d'expérimentation en 2013, avec des effets positifs sur l'insertion professionnelle des jeunes bénéficiaires<sup>219</sup>. En 2015, le dispositif a été étendu à la **Martinique**, la **Guadeloupe** et la **Guyane**.

**Beaucoup de personnes ne sont pas couvertes par la protection sociale.** Selon les données recueillies par la Caisse de Sécurité sociale<sup>220</sup>, à **Mayotte**, la protection sociale progresse avec plus de 187 000 affiliés à la branche maladie, ce qui supposerait que selon les données de population de l'INSEE 2017, qui dénombrent 256 518 habitants, environ 70 000 personnes ne seraient pas couvertes<sup>221</sup>. **Les affiliés sociaux sont néanmoins exonérés de ticket**

p. 370.

<sup>215</sup> Date fixée pour l'alignement du plafond de Sécurité sociale.

<sup>216</sup> Plan d'action pour l'avenir de Mayotte : 53 engagements regroupant 125 actions pour développer le territoire et améliorer la vie quotidienne.

<sup>217</sup> Barème des prestations familiales servies aux familles au 1<sup>er</sup> avril 2018 en métropole, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

<sup>218</sup> Direction de la Caisse de Sécurité sociale de Mayotte.

<sup>219</sup> CNCDH, *Les essentiels de l'étude sur les droits de l'homme dans les Outre-mer*, 2018, p. 7.

<sup>220</sup> « À Mayotte, les droits sociaux en ordre de marche », *Mayotte hebdo.com*, 4 mars 2019.

<sup>221</sup> Selon la direction de la Caisse de Sécurité sociale de Mayotte, il y aurait environ 200 000 bénéficiaires potentiels compte tenu des conditions d'accès aux prestations spécifiques à Mayotte (résidence régulière de 3 mois minimum). Le taux de couverture serait donc de 96 %. Beaucoup de bénéficiaires ne demandent pas

**modérateur sous conditions de ressources.** Ce dispositif se poursuivra jusqu'au 31 décembre 2021 avant déploiement de la couverture maladie universelle complémentaire<sup>222</sup>. Toutefois, **la résidence à Mayotte ne donne pas accès à la protection universelle maladie (PUMA) ni à l'aide médicale d'État, qui n'existent pas pour les étrangers.** La CMU complémentaire destinée à faciliter l'accès aux soins des personnes disposant de faibles ressources résidant en France de façon stable et régulière n'est pas non plus applicable à **Mayotte**. Le Défenseur des droits a demandé à ce que le régime de protection maladie soit harmonisé avec le droit commun. D'après les constats du Défenseur des droits<sup>223</sup>, 75 % des mineurs de **Mayotte** ne sont pas affiliés à la Sécurité sociale. Un mineur n'est affilié que s'il est ayant droit de parents affiliés sinon il doit attendre sa majorité pour régulariser sa situation. Les mineurs placés par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) auprès de familles d'accueil ne sont pas non plus affiliés, alors qu'ils le sont dans l'hexagone.

### Piste de réflexion 16

**À Mayotte, le droit commun de l'accès au RSA, à la Protection universelle maladie et à l'aide médicale d'État pour les personnes étrangères, doit être mis en œuvre. Un calendrier doit être défini avec l'État, le Département et la Caisse de Sécurité sociale de Mayotte pour une effectivité dans les 5 années à venir. Le CESE est favorable à un alignement de toutes les prestations sociales à Mayotte avec celles de l'hexagone. Les conditions d'accès et les niveaux de prestation doivent être harmonisés.**

#### 2.2. Le non-recours aux droits reste élevé

**Même s'il est difficile à évaluer, le non-recours aux droits reste élevé Outre-mer.** Que ce soit par manque d'information, du fait de la complexité des démarches, en raison des difficultés à se déplacer ou par manque de connexion Internet... les causes du renoncement peuvent être multiples. Afin de mieux analyser les spécificités du territoire et adapter au mieux sa stratégie, la Caisse de Sécurité sociale de **Mayotte** a décidé de recourir aux services d'un sociologue afin d'avoir une analyse précise sur l'accès aux droits<sup>224</sup>. Cette démarche originale permet d'analyser en profondeur les causes propres à un territoire et à une population afin d'adapter les dispositifs.

**L'accompagnement des publics en difficulté est un complément indispensable.** Le remplacement des agents aux guichets des CAF ou de Pôle Emploi par des procédures dématérialisées a des effets très négatifs sur l'accès aux droits sociaux. En Outre-mer, les personnes les plus précaires n'ont pas d'accès à Internet et ont des difficultés à maîtriser la complexité des procédures. Il est indispensable de maintenir des agents de proximité au contact des usagers, notamment dans les Maisons de services au public, auxquels ceux-ci puissent se référer. **Les missions itinérantes dans les communes éloignées sont aussi une solution pour se rapprocher du public.** En **Guyane** les visites organisées par le

l'ouverture ou le maintien des droits et perdent ainsi le bénéfice des prestations.

<sup>222</sup> Cette mesure d'exonération du ticket modérateur a été inscrite au PLFSS 2019.

<sup>223</sup> Défenseur des droits, *Mayotte : Situation sur les droits et la protection des enfants*, p. 28.

<sup>224</sup> « À Mayotte, les droits sociaux en ordre de marche », *Mayotte hebdo.com*, 4 mars 2019.

sous-préfet accompagné de fonctionnaires, d'agents de la Sécurité sociale et de Pôle Emploi, permettent de résoudre les difficultés liées à un manque d'infrastructures.

### 2.3. Une politique familiale à renforcer

**La politique familiale doit s'adapter à un contexte où l'accès aux soins, à la prévention et à la contraception sont plus difficiles que dans l'hexagone et où les modèles familiaux peuvent être différents.** Les enjeux de prévention des grossesses précoces et des maladies sexuellement transmissibles, ainsi que d'accompagnement des familles monoparentales et la lutte contre les violences faites aux femmes sont majeurs Outre-mer. Face à cette situation, le planning familial et les autres associations manquent de moyens, de structures pérennes et de financements.

**Le réseau de crèches et d'assistantes maternelles est encore très loin de répondre aux besoins de la population, notamment en Guyane et à Mayotte.** Dans une *Étude sur les dispositifs d'accueil de la petite enfance et de soutien à la parentalité dans les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution : État des lieux et pistes d'évolution*<sup>225</sup>, commandée par le ministère chargé de la famille, il apparaît que « **le taux de couverture des besoins (...) reste faible comparativement à la situation en France métropolitaine** ». La situation est plus favorable aux Antilles qui ont déjà un développement important des modes d'accueil collectifs et bénéficient d'équipements plus nombreux par rapport à **La Réunion** et à la **Guyane**. L'accueil individuel est moins présent du fait d'une inégale répartition des assistantes maternelles sur les territoires. Les dispositifs de soutien à la parentalité restent peu lisibles et difficilement évaluables. La scolarisation des enfants de 2 ans peut aussi apparaître comme une réponse *sécurisante et gratuite aux besoins des familles défavorisées*.

### 2.4. Des services d'accompagnement vers l'emploi à développer

**Les Outre-mer se caractérisent par des niveaux de chômage extrêmement élevés notamment chez les jeunes, qui génèrent des risques d'exclusion durable et pèsent lourdement sur le développement socio-économique de ces territoires.** Malgré une légère baisse aux Antilles, le taux de chômage reste stable d'après l'INSEE en juin 2019<sup>226</sup> : 18 % en **Martinique**, 23 % en **Guadeloupe**, 19 % en **Guyane**, 24 % à **La Réunion** et 35 % à **Mayotte**, alors qu'il tend à baisser dans **l'hexagone**. En cumulant les personnes inscrites à Pôle Emploi et celles qui souhaiteraient travailler mais ne peuvent accéder directement à l'emploi (halo du chômage), ce sont 36 % des Mahorais qui souhaitent travailler et plus de 30 % des Guyanais. Face au chômage massif, nombre d'entre eux se découragent et ne recourent plus aux services de Pôle Emploi.

<sup>225</sup> Eneis, *Étude sur les dispositifs d'accueil de la petite enfance et de soutien à la parentalité dans les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution : État des lieux et pistes d'évolution*, janvier 2018.

<sup>226</sup> INSEE, juin 2019. Il faut noter que dans les Collectivités de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna, il n'existe pas de régime d'indemnisation du chômage.

**L'accompagnement des demandeurs d'emploi se développe en Outre-mer nécessitant des moyens supplémentaires.** Une direction régionale de Pôle Emploi vient d'être mise en place à **Mayotte**. Les partenaires sociaux espèrent une amélioration de la prise en charge des demandeurs d'emploi, en particulier des jeunes, avec davantage d'agences, notamment l'implantation d'une structure dans le sud. Jusqu'alors les demandeurs d'emploi étaient confrontés à des conditions d'accueil décourageantes. Lancé par Pôle Emploi en 2014 et financé par le Fonds social européen (FSE), l'accompagnement global associe Pôle Emploi et les travailleurs sociaux du Département pour accompagner des personnes qui présentent un cumul de difficultés sociales et professionnelles. À cela s'ajoutent la Garantie jeunes, le Service militaire adapté et les actions de formation menées dans le cadre du Pacte territorial d'investissement dans les compétences (2019-2022) qui s'adressent aux publics les plus en difficulté au regard de l'emploi en vue de leur insertion durable. **Ces dispositifs montent en puissance et doivent s'accompagner de places d'accompagnement et de moyens supplémentaires tant les besoins sont importants. L'accessibilité en transports en commun, les créneaux horaires, l'accueil et l'accompagnement doivent aussi être améliorés à Pôle Emploi compte tenu de la fragilité sociale des publics.**

**L'un des enjeux est aussi de mieux ajuster et coordonner les acteurs de la formation professionnelle avec les besoins en qualification des employeurs.** L'offre de formation proposée doit mieux anticiper les besoins et les évolutions des métiers en tension localement, en lien avec Pôle Emploi et l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM), et accompagner les retours au pays afin de rapprocher les jeunes diplômés de l'emploi sur place pour développer l'économie des territoires.

## III - L'INVESTISSEMENT DANS LES SERVICES PUBLICS EST ESSENTIEL POUR PERMETTRE UN DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE DURABLE DES OUTRE-MER

### A - Les insuffisances de l'offre éducative auront des conséquences à long terme

#### 1. Des moyens à renforcer pour assurer une éducation de qualité à tous les enfants

##### 1.1. La question de l'éducation est de plus en plus sensible en Outre-mer

**L'éducation constitue un droit fondamental mais aussi un investissement pour l'avenir de la jeunesse dans les territoires.** Compte-tenu du fort taux de natalité, la croissance des effectifs scolaires est extrêmement soutenue en **Guyane**, à **Mayotte** et **Saint-Martin**, où la moitié de la population a moins de 30 ans. La population guyanaise devrait doubler en 2030 d'après l'INSEE<sup>227</sup>, ce qui implique d'accueillir entre 110 000 et 130 000 élèves, soit une hausse moyenne de 55 % des effectifs sur la période 2015-2030. À **Mayotte**, **selon le sénateur Thani Mohamed Soilihi, il faudrait construire une salle de classe par jour pour scolariser tous les enfants.** Les pouvoirs publics n'anticipent pourtant pas suffisamment les besoins de postes d'enseignants et de construction scolaire que cela représente, tant ils sont focalisés sur l'urgence. Les difficultés risquent toutefois de s'accroître s'ils ne prennent pas en compte les besoins à venir liés à la démographie.

**La CNCDH considère que le droit fondamental à la scolarisation est bafoué dans bien des cas en Outre-mer.** En juillet 2017, la CNCDH a publié un avis très critique sur *L'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer. Regard particulier sur la Guyane et Mayotte*. Pour la CNCDH, « *assurer l'égalité des chances à l'école, c'est d'abord offrir à chaque enfant les conditions matérielles lui permettant de suivre une scolarité normale. Ce n'est manifestement pas le cas en Guyane et à Mayotte, en raison principalement d'un double déficit structurel en équipements scolaires et en personnels qualifiés, conduisant à l'exclusion persistante d'une partie des enfants du système scolaire* ». La scolarisation des

---

<sup>227</sup> CNCDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer*, p. 8. Référence elle-même issue de l'INSEE « Près de 120 000 élèves attendus dans les premiers et second degrés d'ici à 2030 », *Insee Analyses*, n° 13, janvier 2016.

enfants en situation de handicap y est particulièrement mal assurée. La CNCNDH va jusqu'à préconiser des états généraux de l'éducation en **Guyane** et à **Mayotte**.

Le Conseil économique, social et environnemental de **Mayotte** (CESEM) a rendu public un avis, intitulé *L'école de la République à Mayotte : une exigence d'égalité*<sup>228</sup>. Cet avis fait état « *des insuffisances, des manquements graves et des obstacles (qui) accentuent le nivellement vers le bas du niveau scolaire des enfants* ». Pour les conseillers mahorais, le système éducatif est en marge des exigences de l'école de la République : « *Peu à peu, s'est construit à Mayotte un système atypique, reposant sur du cousu main et en dehors de tout cadre légal de référence* »<sup>229</sup>. Malgré l'engagement de l'État depuis les années 1980, de développer l'enseignement scolaire sur ce territoire, les moyens sont restés très insuffisants au regard des besoins. Selon l'estimation du CESEM, **le coût du rattrapage réel des standards nationaux pour l'ensemble du système scolaire mahorais serait de l'ordre du milliard d'euros, alors que l'État a prévu un engagement de 100 millions d'euros pour les classes du 1<sup>er</sup> degré d'ici à 2025**<sup>230</sup>. Dans le domaine de l'éducation comme dans les autres, les ultramarins demandent à être traités à égalité avec l'hexagone, ni plus ni moins. **L'avis souligne que malgré une augmentation importante sur 10 années, la dépense d'éducation par élève en 2013-2014 était de 3 900 euros par élève à Mayotte contre 7 720 euros en moyenne nationale, et 5 831 euros pour la Guyane**<sup>231</sup>.

Les sénateurs Jean-Claude Carle, Antoine Karam et Laurent Lafon ont remis un rapport parlementaire sur *Le système éducatif en Guyane pour un état d'urgence éducatif*<sup>232</sup>. **Selon leurs constats, il y a urgence à agir en faveur d'un redressement du système éducatif**. La situation illustre d'après eux l'inadéquation de la transposition du modèle scolaire hexagonal et la nécessité de son adaptation, tant dans ses objectifs, dans ses moyens que dans les contenus de l'enseignement. Les sénateurs proposent notamment d'expérimenter le recrutement académique des professeurs, de former les enseignants au contexte local, notamment à l'enseignement du français aux élèves allophones, d'améliorer les conditions de vie scolaire, de développer la restauration scolaire, les activités périscolaires et le suivi sanitaire des élèves. Ils appellent l'État à soutenir les constructions scolaires et l'investissement des collectivités territoriales.

---

<sup>228</sup> Juillet 2017.

<sup>229</sup> Synthèse de l'avis, p. 2.

<sup>230</sup> Conseil économique, social et environnemental de Mayotte, *L'école de la République à Mayotte : une exigence d'égalité*, juillet 2017, p. 34.

<sup>231</sup> Conseil économique, social et environnemental de Mayotte, *L'école de la République à Mayotte : une exigence d'égalité*, juillet 2017, p. 46.

<sup>232</sup> Juin 2018.

## 1.2. Les résultats du système scolaire sont alarmants

**La non-scolarisation des enfants à l'âge de six ans est courante à Mayotte et en Guyane.** Il est très difficile d'estimer le nombre d'enfants encore non scolarisés. D'après l'INSEE, en **Guyane**, en 2011, **2 016 enfants ayant entre 6 et 16 ans étaient non-scolarisés**<sup>233</sup>. Le décrochage scolaire est massif avec plus de 9 000 jeunes de 18 à 24 ans, soit 38 % de cette tranche d'âge, qui se retrouvent hors du système scolaire sans diplôme plus élevé que le brevet. Le Défenseur des droits s'inquiétait : « *Sur l'effectivité de l'accès à l'éducation, on se trouve en face de problèmes disproportionnés. Par exemple, à l'automne 2015 quand nous étions allés à **Mayotte** nous avons constaté que pour la seule commune chef-lieu du département, Mamoudzou, il y avait 8 000 demandes d'inscription à l'école pour 4 000 places disponibles, qu'à l'époque on considérait qu'il y avait **5 000 enfants non scolarisés**, c'est-à-dire errants, et que moins de 70 % des mineurs isolés étrangers étaient scolarisés* »<sup>234</sup>. Parmi ceux-ci, certains enfants qui n'ont pas d'état civil<sup>235</sup>, ou des enfants étrangers, se voient refuser l'inscription alors que les communes en ont pourtant l'obligation. **Un collectif de lanceurs d'alertes et de personnalités issues de la société civile va jusqu'à avancer les chiffres d'environ 10 000 enfants non-scolarisés à Mayotte et 5 000 en Guyane**<sup>236</sup>.

**La scolarisation obligatoire à 3 ans doit s'appliquer partout en Outre-mer. La loi pour une École de la confiance a principalement un impact en Guyane et à Mayotte où le taux de scolarisation en maternelle est inférieur à 70 %. Alors que les écoles maternelles sont déjà saturées, les collectivités doivent faire face à un nouvel afflux. À la rentrée 2019, 419 enfants étaient sur liste d'attente à Cayenne**<sup>237</sup>. La réforme prévoit également un **dédoubllement des classes de grande section dans les zones prioritaires avec un nombre d'élèves limité à 24 par salle.**

<sup>233</sup> Barbara Gragnic, Hugues Horatus-Clovis « L'état de l'école en Guyane : des progrès à poursuivre », *Insee Analyses Guyane*, n° 4, 16 décembre 2014. Dernières données disponibles.

<sup>234</sup> M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, en audition devant la délégation le 12 juin 2018.

<sup>235</sup> M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, en audition devant la délégation le 12 juin 2018. Le Défenseur des droits propose que « *pour les enfants sans état civil, un mécanisme d'alerte par l'Éducation nationale pour signaler les défaillances, aider les travailleurs sociaux de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), des associations habilitées pour qu'ils sachent faire les démarches juridiques et administratives en faveur des enfants qui leur sont confiés ou qui sont suivis par ces services* ».

<sup>236</sup> « Rentrée scolaire : de trop nombreux enfants à la porte de l'école », *Libération*, 17 septembre 2018. Parmi les membres de ce collectif, notons : Christine Lazerges, présidente de la CNCDH ; Unicef France ; Agir ensemble pour les droits de l'enfant ; ATD Quart Monde ; Avocats pour la défense des droits des étrangers ; CCFD-Terre solidaire ; CFTC ; CGT ; Fédération des conseils des parents d'élèves ; Fédération Sud Éducation ; FSU ; Gisti ; La Cimade ; Ligue des droits de l'Homme ; Ligue de l'Enseignement ; Médecins du monde ; MRAP ; RESF ; Secours catholique ; SUD éducation ; Syndicat des avocats de France ; UNAPEI ; UNSA...

<sup>237</sup> Laurent Marot, « 419 enfants sur liste d'attente en maternelle à Cayenne », *Outre-mer Première*, 5 septembre 2019.

Après trente ans de rattrapage, les résultats scolaires des territoires les plus en difficulté restent très fragiles. Il a fallu attendre 1992 pour que l'école soit obligatoire pour tous à Mayotte alors que plus du tiers de la population (36 %) n'a pas connu de parcours scolaire<sup>238</sup>. Mayotte et la Guyane sont les seuls départements français à être entièrement classés en réseau d'éducation prioritaire. Le SNUipp-FSU de La Réunion demande que l'Académie soit elle aussi entièrement classée en réseau d'éducation prioritaire compte tenu des difficultés sociales et économiques locales, et dénonce un manque de moyens humains accentué par la suppression des contrats aidés<sup>239</sup>.

Le Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco) constate que les plus faibles taux de réussite aux diplômes nationaux s'observent en Outre-mer. Les difficultés de lecture concernent 75 % des jeunes à Mayotte et 45 % en Guyane en 2014. Mayotte connaît le plus faible taux de réussite au baccalauréat. Seuls 52,5 % des candidats au bac général réussissent l'examen, 55,8 % pour le bac professionnel et seulement 38,3 % pour le bac technologique. En Guyane, la moitié seulement d'une classe d'âge arrive au baccalauréat et le décrochage scolaire atteint 40 %. Les dispositifs éducatifs nationaux ne sont pas suffisants face à cet échec massif. Des dispositifs sont mis en place comme à Macouria<sup>240</sup>, en Guyane, où une formation spécifique contre l'échec scolaire est dispensée aux enseignants axée sur l'apprentissage du langage et la détection des troubles de l'apprentissage. L'objectif est d'agir précocement car l'enjeu majeur est la maîtrise des fondamentaux et en particulier du français. La lutte contre l'illettrisme est aussi un combat pour l'accès aux droits car toutes les démarches passent par la maîtrise du français.

### 1.3. Un niveau très élevé de décrochage scolaire

Les niveaux de décrochage scolaire sont très élevés en Outre-mer, de l'ordre de trois fois supérieur à ceux de l'hexagone, entraînant des pertes de chance, un chômage des jeunes<sup>241</sup> insupportable de 30 à 40 % selon les territoires, et une délinquance très élevée. D'après les données publiées par la CNEPEOM<sup>242</sup>, en 2011, la part des sorties avant la fin du second cycle (avant 16 ans) est de 10,1 % en France hexagonale. Cette proportion est plus élevée en

<sup>238</sup> Conseil économique, social et environnemental de Mayotte, *L'école de la République à Mayotte : une exigence d'égalité*, juillet 2017, p. 37.

<sup>239</sup> « Grave dégradation du service public d'éducation à La Réunion », *Témoignages*, 7 septembre 2018.

<sup>240</sup> Jessy Xavier, « Macouria : Une formation spécifique contre l'échec scolaire dispensée à une quarantaine d'enseignants », *Outre-mer Première*, 18 janvier 2019.

<sup>241</sup> En Guadeloupe, près d'un actif de 15 à 29 ans sur deux est au chômage, à 47 % d'une tranche d'âge, en Guyane : 32 %, à La Réunion : 42 %, dans : Ludovic Audoux, Claude Mallemanche (mission appui DOM, Insee), « Emploi et chômage dans les DOM : l'écart avec la métropole reste marqué », *Insee Focus*, n° 160, 24 juin 2019.

<sup>242</sup> Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer, *Rapport Biennal 2015-2016*, pp. 99-102.

**Guadeloupe** (12,8 %), à **La Réunion** (15,3 %), à la **Martinique** (15,8 %) et en **Guyane** (26,9 %). Un jeune Réunionnais sur trois sort de l'école sans diplôme<sup>243</sup>. À **Saint-Martin**, il y aurait entre 25 et 30 % de jeunes qui sortent de l'école en situation d'échec<sup>244</sup>. Face à ce problème majeur, le Rectorat de la **Guadeloupe** a mis en place un réseau de lutte contre le décrochage scolaire « Formation Qualification Emploi » (FOQUALE). Ce dispositif permet la prise en charge de jeunes sortis sans diplôme du système éducatif en leur proposant un contrat « Objectif formation-emploi » adapté aux besoins de chacun ainsi qu'à la situation de l'emploi dans la région pour assurer un débouché professionnel. Grâce à ce type de dispositif, d'après les données recueillies par la CNEPEOM, en **Martinique**, le nombre de décrocheurs est passé de 3 103 en 2011 à 1 342 en 2015 et à 1 028 en mars 2016<sup>245</sup>.

#### 1.4. L'insuffisance de constructions scolaires est un problème récurrent

**Les collectivités n'ont souvent pas suffisamment de moyens pour faire face aux besoins de scolarisation.** Beaucoup d'écoles sont surchargées. À **Mayotte**, dans de nombreuses écoles, les salles de classe sont utilisées deux fois dans la même journée : 60 % des écoles alternent les groupes d'élèves le matin et l'après-midi<sup>246</sup>. Les rotations sont pratiquées dans 9 communes de **Mayotte** sur 17 pour faire face à minima. **D'après le Vice-rectorat, il manque plus de 500 salles de classe pour fonctionner dans des conditions normales.** Selon les chiffres du Défenseur des droits, les lycées et collèges sont en sureffectifs de 25 à 75 %<sup>247</sup>. La **Guyane** souffre quant à elle d'une pénurie d'établissements. Avec 164 établissements scolaires, elle est deux fois moins pourvue que la Corse, qui a pourtant un nombre d'élèves inférieur. L'État a prévu d'aider les collectivités en créant une plateforme d'appui à la construction scolaire qui sera opérationnelle au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

**La CNCDDH a rapporté que près de 80 % des écoles de Mayotte ne respectent pas les normes de sécurité et d'hygiène minimales.** L'État a dû reprendre la planification des constructions scolaires en lieu et place du syndicat intercommunal. Une cellule de construction scolaire a été mise en place au Vice-rectorat pour accompagner les collectivités dans leurs projets de construction ou de rénovation scolaire. La violence aux abords des établissements, les cambriolages d'établissements scolaires sont préoccupants, notamment à Mamoudzou. À l'école maternelle de Mirza à Cayenne, en **Guyane**, les enseignants ont dû exercer leur droit de retrait pour dénoncer leurs conditions de travail et celle des élèves alors que des

<sup>243</sup> Manuel Marchal, « L'éducation gérée par les Réunionnais : une condition du développement de La Réunion », *Témoignages*, 17 juillet 2019.

<sup>244</sup> Roger Massip, « Création prochaine d'une école de la deuxième chance à Saint-Martin », *97150*, 6 novembre 2018.

<sup>245</sup> Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer, *Rapport biennal 2015-2016*, pp. 105-106.

<sup>246</sup> Conseil économique, social et environnemental de Mayotte, *L'école de la République à Mayotte : une exigence d'égalité*, juillet 2017, p. 48.

<sup>247</sup> Défenseur des droits, *Mayotte : Situation sur les droits et la protection des enfants*, p. 31.

travaux de réhabilitation étaient en attente depuis plus de quinze ans<sup>248</sup>. Les sanitaires y sont délabrés, la cour de récréation est diminuée à cause des travaux et une salle de classe est installée dans un bungalow. De nombreuses écoles recourent à des solutions palliatives d'urgence comme des containers maritimes reconditionnés pour servir de classes. À Camopi, dans le centre de la **Guyane**, les familles ont pris l'habitude de cadenasser les portails d'entrée des écoles pour protester contre les reports de rentrée, le manque de personnels éducatifs ou pour réclamer des conditions d'accueil décentes (chasses d'eau fonctionnelles, savon, isolation des toitures...)<sup>249</sup>.

À **Saint-Martin**, un an et demi après l'ouragan Irma, un appel à la grève a été lancé à la Cité scolaire de Grand-Case où les retards de travaux de reconstruction provoquent un manque de salle de classes<sup>250</sup>. Le syndicat d'enseignant Snes-FSU et le Collectif Parents-Élèves-Professeurs dénoncent une « *négligence du service public* ». L'Union des Parents d'Élèves de **Saint-Martin**<sup>251</sup> dénonce l'absence de laboratoire de sciences, de foyer, de CDI, de matériel et de salle informatique à la Cité Scolaire. Au collège, ce sont plus de 700 élèves qui doivent se partager les 17 salles au lieu des 25 nécessaires. Selon les parents, la liste des manquements à la sécurité, aux conditions d'accueil et à l'hygiène est longue pour tous les établissements de l'île. Les élèves circulent librement au milieu des travaux et les cours sont dispensés dans le bruit. Les parents se disent prêts à faire appel aux services d'un huissier de Justice pour faire constater l'ensemble des problèmes. En **Polynésie française**, après de récents accidents, notamment au collège de Ua Pou et au collège Maco Tevane, le Syndicat national de l'enseignement technique action autonome (Snetaa)<sup>252</sup> a dénoncé l'état déplorable de certaines infrastructures vieillissantes dans plusieurs établissements. **L'augmentation continue des effectifs dans les années à venir risque de rendre la situation encore plus tendue.** Le plan d'urgence pour la **Guyane** adopté en avril 2017 doit permettre d'ouvrir environ dix collèges, cinq lycées et cinq cents classes du premier degré au cours des dix prochaines années<sup>253</sup>. **Pour le CESE, l'application du droit commun tel qu'il est prévu par le Code de l'éducation doit être garantie. L'État doit accompagner financièrement les collectivités territoriales pour la construction**

<sup>248</sup> Pierre Tréfoux, « Les enseignants de l'école maternelle de Mirza sont en colère », *Outre-Mer Première*, 4 décembre 2018.

<sup>249</sup> « Le difficile recrutement des enseignants dans les communes enclavées de Guyane », AFP, 31 août 2018.

<sup>250</sup> « Saint-Martin : Seize mois après Irma, la lente reconstruction d'un établissement scolaire provoque la colère », *Le journal de Mayotte*, 11 janvier 2019.

<sup>251</sup> Anne Bouard, « Une rentrée des classes mouvementée », *97150*, 11 septembre 2018.

<sup>252</sup> « Le Snetaa dénonce « l'état déplorable » des infrastructures scolaires en Polynésie », Radio1.pf, 17 décembre 2018.

<sup>253</sup> CNCNDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer*, pp. 7-14. Une comparaison menée en 2013 par la section locale du syndicat national des enseignements du second degré (Snes) montrait que pour le même nombre de jeunes en âge d'être scolarisés, la Guyane disposait de 16 collèges et de 20 lycées de moins qu'en Martinique.

**des écoles. À Mayotte, l'État doit construire rapidement les établissements scolaires nécessaires à l'accueil des élèves et anticiper la croissance démographique de ce territoire.**

**Les transports scolaires et les fournitures s'avèrent très coûteux pour les familles nombreuses ou modestes. Les transports scolaires sont souvent insuffisants pour les enfants des communes isolées.** Ils représentent un coût (110 euros par enfant pour un abonnement annuel en **Guyane**) et un temps quotidien important car les élèves doivent partir très tôt le matin et rentrent tard. La CNCDH recommande la gratuité des transports scolaires, un meilleur accueil en famille d'accueil et en internat pour les élèves de l'intérieur du territoire.

**La restauration scolaire reste l'exception et doit être développée par les communes.** L'éducation alimentaire devrait être une priorité compte tenu des risques d'obésité et de diabète (**La Réunion** est le département le plus touché par la maladie<sup>254</sup>) que connaissent les jeunes ultramarins.

## Piste de réflexion 17

**La scolarisation et la réussite scolaire doivent être les premières priorités. Le CESE appelle à une grande mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés pour mettre à niveau l'offre éducative. L'État doit donner les moyens nécessaires et corriger les sous-dotations au regard des besoins existants. À ce titre, il doit investir massivement dans les équipements afin de scolariser les élèves conformément aux normes nationales.**

### 1.5. Les Outre-mer manquent de personnel enseignant qualifié

**Face aux besoins de scolarisation, les académies ultramarines n'attirent pas suffisamment d'enseignants.** Les postes ouverts par l'Éducation nationale ne sont pas tous pourvus car il n'y a pas suffisamment de candidats. Il y a une grande difficulté à faire venir des enseignants dans le second degré en particulier en **Guyane** et à **Mayotte**. Le manque d'attractivité s'explique par l'éloignement, l'isolement, la difficulté à trouver un logement, des conditions difficiles d'exercice du métier. De ce fait, les enseignants absents ne sont pas remplacés et à la rentrée 2018, une trentaine de postes restaient vacants à **Mayotte** avec **un grand nombre de classes en sureffectifs à plus de 30 élèves.**

**En l'absence d'enseignants titulaires des enseignants contractuels sont recrutés localement.** D'après les chiffres de la CNCDH<sup>255</sup>, en 2015, les contractuels représentaient 36,6 % des effectifs à **Mayotte** et 33,4 % en **Guyane**, alors que la moyenne nationale est de 7,5 %. Malgré le recours massif aux contractuels, 80 postes restaient encore vacants dans le premier degré sur cinq communes le long du fleuve. Les enseignants contractuels sont recrutés avec un contrat précaire, sans perspective de titularisation, au niveau licence, voire parfois au niveau du bac. Les

<sup>254</sup> La prévalence du diabète est près du double dans les départements d'Outre-mer par rapport à la moyenne nationale, à structure de population égale : entre 7,7 % et 10,2 %, contre 5 % au niveau national, en 2015. Réponse du Ministère des solidarités et de la santé à une question écrite de M. François Bonhomme, publiée dans le Journal Officiel du Sénat du 31 mai 2018.

<sup>255</sup> CNCDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer*, pp. 25-26.

recrutements ont progressivement évolué jusqu'à des niveaux de qualification bac puis bac + 2. 2019 est l'année de passage au concours de recrutement de professeur des écoles et à une formation professionnelle. À **Mayotte**, aucune université ne permet d'étudier jusqu'au master, niveau de recrutement habituel des enseignants, ce qui a pour conséquence de tarir le recrutement local. Les contractuels ne sont pas systématiquement formés avant de commencer à enseigner. Suite à un rapport de l'inspecteur général de **Mayotte** en 2014, qui soulignait l'urgence d'améliorer la qualité de l'éducation, le Vice-rectorat, l'École supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE) et l'Université de **La Réunion** ont mis en place en 2018 une formation sur mesure en alternance pour professionnaliser les professeurs des écoles. Les syndicats<sup>256</sup> ont également alerté quant à la situation des Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM). Ces personnels, insuffisamment formés, de contrat précaire, doivent assurer la surveillance des élèves, le nettoyage et le service de restauration, en plus de leur mission. De façon plus générale, les personnels mis à disposition par les collectivités dans les établissements sont en diminution notamment du fait de la baisse des contrats aidés, ce qui entraîne des problèmes de fonctionnement dans la plupart des collèges et lycées. A **La Réunion**, 70 % des directeurs et directrices d'établissement scolaire n'ont pas de secrétariat.

#### 1.6. L'accès aux études supérieures est particulièrement difficile pour les jeunes

**L'offre d'enseignement supérieur et professionnel est encore peu développée en Outre-mer.** D'après l'avis du Conseil économique, social et environnemental de **Mayotte**, 85 % des Mahorais échouent en 1<sup>ère</sup> année d'études supérieures<sup>257</sup>, parce qu'ils ne sont pas suffisamment accompagnés : 94 % des étudiants n'ont pas été aidés par des professionnels de l'orientation, et 91 % ont choisi une filière sans tenir compte de leurs aptitudes pour la discipline<sup>258</sup>. Une intersyndicale de l'éducation<sup>259</sup> a demandé un bilan précis de Parcoursup à **Mayotte** qui connaît des difficultés de fonctionnement particulières. L'ouverture d'un centre universitaire de formation et de recherche à **Mayotte** et d'une université de plein exercice en **Guyane** ont permis de développer l'offre de formation. Pourtant, beaucoup d'étudiants ne trouvent pas sur place la formation qu'ils souhaitent et sont conduits à poursuivre leurs études dans l'hexagone. La création de services particuliers d'accueil et d'accompagnement pour les jeunes ultramarins qui souhaitent poursuivre leurs études hors de leur territoire est une piste évoquée pour limiter

---

<sup>256</sup> « Grave dégradation du service public d'éducation à La Réunion. La FSU fait le bilan de la rentrée 2018 », *Témoignages*, 7 septembre 2018.

<sup>257</sup> Conseil économique, social et environnemental de Mayotte, *L'école de la République à Mayotte : une exigence d'égalité*, juillet 2017, p. 37.

<sup>258</sup> Conseil économique, social et environnemental de Mayotte, *L'école de la République à Mayotte : une exigence d'égalité*, juillet 2017, p. 37.

<sup>259</sup> « Une intersyndicale de l'éducation va manifester pour que les bachelier-e-s de Mayotte puissent avoir accès à l'Université », *L'info Kwezi*, 17 septembre 2018.

l'échec à l'entrée à l'université. Ce service pourrait être confié à l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) avec le concours des associations.

**L'accompagnement des jeunes vers la formation professionnelle et l'apprentissage est encore très insuffisant.** Pour les jeunes qui restent à **Mayotte**, il manque des formations professionnelles dans les métiers correspondant à la valorisation des ressources locales, alors que les filières de mécanique, les métiers de la mer, de la protection de l'environnement ou du travail social, offrent des perspectives d'emploi<sup>260</sup>. La mission locale ne dispose que d'un conseiller pour 600 jeunes, alors que dans l'hexagone c'est 1 pour 100 à 150. Le manque d'accompagnement conduit les jeunes au désœuvrement ou au départ<sup>261</sup> : 46 % des jeunes Mahorais vivent hors de **Mayotte**, dont beaucoup à **La Réunion**, et la plupart de ceux qui partent ne reviennent pas après avoir obtenu leur diplôme ou une expérience professionnelle.

## Piste de réflexion 18

**Pour le CESE, l'État doit augmenter le nombre d'enseignants et d'enseignantes pour atteindre un maximum de 24 élèves par classe, appliquer la scolarisation obligatoire à 3 ans et le dédoublement des classes de CP et de CE1 des réseaux d'éducation prioritaire. La formation initiale et continue du personnel enseignant doit être renforcée en prenant en compte les réalités sociales, culturelles et linguistiques des élèves. Les enseignants contractuels doivent être mieux formés et accompagnés, en vue de leur intégration dans la fonction publique.**

---

<sup>260</sup> Conseil économique, social et environnemental de Mayotte, *L'école de la République à Mayotte : une exigence d'égalité*, juillet 2017, p. 38.

<sup>261</sup> Nicolas Roissard, sociologue, entendu en entretien le 12 juillet 2018.

## 2. La politique éducative n'est pas adaptée au regard des spécificités

### 2.1. Une scolarisation en langues régionales à renforcer

Dans son avis *Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale*<sup>262</sup>, la délégation à l'Outre-mer du CESE a préconisé l'adaptation des méthodes d'apprentissage au contexte plurilingue des Outre-mer. Toutes les recherches en linguistique montrent que l'on apprend mieux une autre langue si l'on maîtrise bien sa langue maternelle et si l'on apprend en lien avec cette dernière. Pourtant la dévalorisation des langues régionales provoque un conflit de loyauté, empêchant les élèves de développer leurs capacités intellectuelles, leur maîtrise à la fois du français et de leur langue maternelle, contribuant ainsi à l'échec scolaire et à l'illettrisme. Le CESE appelle le ministère de l'Éducation nationale à prendre pleinement en compte les enjeux de la scolarisation en langue régionale : un accueil des jeunes enfants avec le recours aux intervenants en langue maternelle (ILM), une poursuite d'études en langues régionales, une meilleure reconnaissance du fait linguistique régional et une transmission de ces langues au côté du français.

### 2.2. La médecine scolaire doit être une priorité

**Le renforcement des services de santé scolaire doit être une priorité compte tenu des enjeux d'accès aux soins pour les enfants.** La situation est particulièrement préoccupante en **Guyane** et à **Mayotte, territoires où l'accès aux soins élémentaires est très difficile et l'intervention de la médecine scolaire encore plus nécessaire.** Selon la Cour des comptes, en 2011<sup>263</sup>, les élèves ultramarins sont ceux qui ont le moins accès au bilan médical obligatoire à l'âge de 6 ans, alors même que celui-ci constitue, pour nombre d'entre eux, le seul moyen d'avoir une consultation. En **Guyane**, 35,1 % des élèves en bénéficient et à **Mayotte** seuls 24 %, soit le taux le plus bas de France. Le Vice-rectorat de **Mayotte** ne compte plus depuis octobre 2017 de médecin titulaire de l'Éducation nationale et doit s'appuyer sur la seule présence d'un médecin contractuel<sup>264</sup>. Bien qu'elle ait fait de la santé un axe stratégique de son projet, l'Académie ne dispose que de 44 infirmiers scolaires qui se retrouvent en charge des 53 000 élèves. Les infirmeries sont saturées et la prise en charge des problèmes dépistés n'est pas assurée de manière satisfaisante. Le rapport parlementaire sur les *Suicide de jeunes Amérindiens en Guyane*<sup>265</sup>, a révélé le profond sentiment de mal-être de la jeunesse et l'absence de

<sup>262</sup> Isabelle Biaux-Altman, *Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale*, CESE, juin 2019.

<sup>263</sup> Jean-François Naton, Fatma Bouvet de la Maisonneuve, *Pour des élèves en meilleure santé*, CESE, mars 2018, p. 57.

<sup>264</sup> Jean-François Naton, Fatma Bouvet de la Maisonneuve, *Pour des élèves en meilleure santé*, CESE, mars 2018.

<sup>265</sup> Aline Archimbaud, Marie-Anne Chadelaine, *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française : 37 propositions pour enrayer ces drames et créer les conditions d'un mieux-être*, remis à la ministre

perspectives dans un contexte de mutations sociales accélérées. Le taux de suicide semble 8 à 10 fois supérieur chez ces jeunes Amérindiens à ce qu'il est en moyenne en **Guyane**. D'après la CNCDH<sup>266</sup>, le niveau de suicide élevé chez les jeunes toucherait également **Mayotte**, bien que ce phénomène y soit moins documenté. **En conséquence, le CESE appelle à un renforcement des moyens de la médecine scolaire Outre-mer, en particulier en Guyane et à Mayotte, territoires très jeunes où l'offre de soins primaires est très insuffisante.**

## B - Les risques de fractures territoriales sont réels

### 1. L'insuffisance d'infrastructures est une entrave au développement des territoires

**Les manquements à la continuité territoriale privent les territoires d'un développement social et économique<sup>267</sup>. D'après les données recueillies par le Défenseur des droits, 15 % à 20 % de la population ne bénéficient pas des infrastructures élémentaires : eau potable, électricité, téléphone, logement<sup>268</sup>.**

#### 1.1. Les infrastructures de transport sont insuffisantes et saturées

Le transport routier privilégié depuis la fin des années 1950 a créé une dépendance à un mode de déplacement dominant. Le réseau routier est de faible densité en Outre-mer, puisqu'on y compte seulement 4 km de route pour 1 000 habitants à **La Réunion** par exemple, contre 16,3 km dans l'hexagone. Toute nouvelle infrastructure provoque un afflux de véhicules, comme cela a été le cas avec la route des Tamarins. Le point noir du trafic à **La Réunion** se trouve sur la route du littoral qui relie le chef-lieu, Saint-Denis, à La Possession. Construite dans les années 1970, la route se trouve réduite ou fermée entre 20 et 40 jours par an en raison d'éboulements du côté de la falaise ou de cyclones du côté de la mer<sup>269</sup>. Le réseau secondaire souffre d'un déficit d'investissement et d'entretien d'où des crevasses et des nids de poules qui rendent une grande partie des routes du sud de **Mayotte** dangereuses pour les usagers et coûteuses pour l'entretien des véhicules. Il n'y a qu'une seule route nationale qui dessert le nord-ouest de l'île. Toutes les administrations sont centralisées à Kawéni et les entreprises à Longoni près du port, ce qui crée des embouteillages très importants. En **Guyane**, le réseau routier est concentré le long du littoral et environ 10 000 habitants<sup>270</sup> de l'intérieur ne sont pas desservis. La voirie locale est souvent en mauvais état et n'est pas adaptée à des usages multiples (piétons, vélos, deux-roues motorisés, transports en commun...). Tout le transport de marchandise se fait par la route en Outre-mer alors qu'il pourrait dans certains territoires, emprunter les voies maritimes.

---

des Outre-mer, novembre 2015.

<sup>266</sup> CNCDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer*, p. 65.

<sup>267</sup> Décision du Défenseur des droits n° 2017-078.

<sup>268</sup> Défenseur des droits, *Accès aux droits et aux services sociaux en Guyane*, p. 6.

<sup>269</sup> Novethic, *À La Réunion, le modèle du tout voiture difficile à ébranler*, 4 février 2019.

<sup>270</sup> Défenseur des droits, *Accès aux droits et aux services sociaux en Guyane*, p. 19.

**Les réseaux de transports en commun publics sont très peu développés en dehors des villes.** Les infrastructures dépendent de l'État et des Départements tandis que l'organisation et la mise en œuvre des transports collectifs dépendent des collectivités territoriales. Malgré l'extension récente des réseaux urbains, les transports en commun ne répondent pas aux besoins des personnes qui travaillent loin de leur domicile (amplitude, régularité, ponctualité, fréquence). Ceux-ci ne desservent pas certaines zones comme les hauteurs de Tahiti en **Polynésie française**. De ce fait, la part des transports en commun dans les déplacements domicile-travail reste très faible : 5 % à **La Réunion**, pour 14,6 % dans l'hexagone. Le taxi est le seul moyen de transport en commun interurbain à **Mayotte** : 66 % de la population y fait appel au moins une fois par semaine. La communauté d'agglomération mettra 4 lignes de bus en service en 2023, une première dans le département. À **La Réunion**, le développement des transports en commun était une demande majeure lors des Assises des Outre-mer comme de la part des gilets jaunes qui souhaitent une vision élargie des difficultés de déplacement à l'échelle du territoire<sup>271</sup>. Pour la population éloignée des centres administratifs et de santé, les transports en commun, lorsqu'ils existent, représentent un coût important tant au plan financier qu'en temps de trajet. La constitution d'un véritable réseau de transport public offrant une alternative à la voiture est donc un enjeu majeur pour l'État comme pour les collectivités territoriales.

**Le recours massif à la voiture individuelle entraîne une pollution de l'air et des nuisances sonores très importantes.** Les émissions de CO<sub>2</sub> par habitant en Outre-mer sont relativement élevées et tiennent en premier lieu aux transports (68 % de la consommation d'énergie finale)<sup>272</sup>. En moyenne, chaque actif en emploi parcourt 17,5 km par jour en **Guadeloupe**, émettant ainsi 1,21 tonne de CO<sub>2</sub> annuellement, la plaçant en tête des régions émettrices de CO<sub>2</sub> par personne s'agissant des déplacements domicile/travail (contre 0,68 tonne en Ile-de-France), alors qu'un déplacement en bus générerait 3,5 fois moins de CO<sub>2</sub>. L'évolution du parc automobile, puissant et vieillissant, est défavorable eu égard aux objectifs de durabilité. L'usage de la climatisation automobile génère aussi une surconsommation significative. **La diminution de la dépendance à la voiture doit donc être un levier d'action prioritaire pour la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en Outre-mer.**

**L'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) connaît des retards de paiement dans le versement des aides.** Chargée d'accompagner la mobilité des étudiants et de financer une partie du titre de transport des résidents d'Outre-mer vers l'hexagone, LADOM accumule les retards dans le versement des aides et des erreurs dans le traitement des dossiers qui font que de nombreuses personnes régulièrement établies en Outre-mer ne bénéficient pas de cette politique de continuité territoriale. Plus de 400 personnes ont saisi le Défenseur des droits pour des retards dans le versement susceptibles de constituer une atteinte à l'égalité de traitement, une discrimination en raison du lieu de résidence et une atteinte aux droits des usagers du service public<sup>273</sup>.

<sup>271</sup> Novethic, *À La Réunion, le modèle du tout voiture difficile à ébranler*, 4 février 2019.

<sup>272</sup> « Les déplacements en Guadeloupe : prédominance de l'automobile et émissions de CO<sub>2</sub> accrues », *INSEE Dossiers Guadeloupe*, n°6 août 2015, p. 3. Données de 2012.

<sup>273</sup> M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, en audition devant la délégation, le 12 juin 2018.

## 1.2. Les réseaux d'eau et d'assainissement présentent d'importantes défaillances

**La plupart des territoires accusent un retard structurel en équipements, qui fait peser des contraintes sur l'alimentation en eau potable et l'assainissement.**

Le plan « Eau Dom » présenté en mai 2016 devait améliorer la gouvernance de l'eau en Outre-mer, *renforcer l'ingénierie et le financement des projets* en contrepartie de l'obtention de subventions supplémentaires. Une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'accès à l'eau potable, sa qualité et ses effets sur la santé en Outre-mer a été déposée en décembre 2018 par plusieurs députés ultramarins, puis renvoyée à la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

**À Mayotte et en Guyane, un quart de la population ne dispose pas d'eau potable à son domicile ou à proximité.** La gestion du Syndicat Intercommunal d'eau et d'assainissement de **Mayotte** (SIEAM) a fait l'objet de deux rapports très critiques de la Chambre régionale des comptes. Les investissements et l'entretien des réseaux d'eau potable ont été négligés pendant des années. Le traitement des eaux usées en est encore qu'à ses débuts et toutes les communes ne sont pas dotées d'un réseau d'assainissement. Il en résulte que la population est confrontée à des problèmes de salubrité qui s'accroissent en période de pluies<sup>274</sup>. En **Guyane**, la contamination de l'eau des fleuves au mercure liée à l'orpaillage illégal fait courir de graves risques sanitaires à la population. Une étude de l'IRD<sup>275</sup> fait état de l'imprégnation des poissons piscivores et des populations autochtones qui s'en nourrissent. La prévention envers la population autochtone doit impérativement être renforcée sachant que l'exposition *in utero* au mercure provoque des malformations graves et des retards de développement mental et moteur. En **Nouvelle-Calédonie**, 7 % de la population n'a pas accès à l'eau potable et le traitement de l'eau n'est pas assuré pour 40 % des foyers de la côte est<sup>276</sup>. Le pôle sanitaire du nord à Koné n'a pas pu ouvrir en raison d'une eau jugée impropre à la consommation selon les normes médicales. À **La Réunion**, 52 % de de la population est alimentée par des réseaux dont la sécurité sanitaire est insuffisante avec un impact néfaste et avéré sur la santé. **La Martinique paie l'eau la plus chère de France**<sup>277</sup>. Le prix oscille autour de 5,44 euros le mètre cube, en grande partie à cause des difficultés d'assainissement. Les dépenses liées à l'eau courante sont beaucoup plus importantes et inégalitaires Outre-mer : 1,65 % du budget des ménages pour la **Martinique** contre 0,8 % dans l'hexagone.

<sup>274</sup> Chamsudine Ali, « Mayotte est en retard en matière d'assainissement, la population subit les conséquences », *Outre-mer Première*, 8 janvier 2019.

<sup>275</sup> Laurence Maurice, *Empreinte de l'orpaillage dans les eaux guyanaises*, IRD, 24 janvier 2019.

<sup>276</sup> Malia Noukouan, « L'eau se raréfie et sa qualité est à améliorer », *Outre-mer Première*, 17 octobre 2018.

<sup>277</sup> Pedro Monnerville, « La facture de l'eau semble de plus en plus trouble en Martinique », *Outre-mer Première*, 7 mai 2019.

En **Guadeloupe**, de nombreuses localités vivent presque sans eau potable au quotidien. Des rotations dans la distribution d'eau potable sont mises en place pour réguler l'approvisionnement. Les populations sont désemparées face à ce problème non réglé depuis plusieurs années et se sont organisés en collectif. 50 millions de bouteilles en plastiques sont consommées chaque année, avec des conséquences économiques et écologiques désastreuses<sup>278</sup>. 60 % de l'eau est perdue à cause du mauvais entretien des réseaux de distribution. Les deux tiers des stations d'épuration ne sont pas conformes<sup>279</sup> et seule la moitié des foyers vit dans une zone de raccordement au tout-à-l'égout. Les réseaux de collecte des eaux usées ne sont pas étanches avec des rejets sans traitement dans le milieu naturel, parfois à proximité de sites sensibles, notamment dans les nappes phréatiques ou dans la mer à proximité des coraux. Moins de la moitié des déchets dangereux sont pris en charge, les 18 000 tonnes restantes passant soit dans les ordures ménagères, soit dans les réseaux d'assainissement ou directement dans la nature<sup>280</sup>. Le premier espace de collecte spécifique des déchets dangereux des professionnels vient d'être inauguré. Le département, la région, l'Office de l'eau, le Syndicat Intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la **Guadeloupe** (SIAEAG) ainsi que les communautés d'agglomération ont élaboré un plan de travaux d'urgence qui comporte 34 chantiers identifiés comme prioritaires sur l'ensemble du territoire et mis en œuvre à partir de 2018. L'ensemble des opérations représente 36,3 millions d'euros.

**La moitié de la population de Polynésie française n'a pas l'eau courante.** Seules cinq communes sur 48 distribuent de l'eau potable à leurs administrés et la majeure partie de la population consomme l'eau de pluie. La distribution de l'eau potable, le traitement des eaux usées et des déchets constitueront une obligation qui incombera aux communes à l'horizon 2025 conformément au Code général des collectivités territoriales applicable en **Polynésie française** depuis 2008. Pour les communes des Tuamotu Gambier, les Tavana ont toutefois demandé le report de cette réglementation. Les obligations faites aux Collectivités par le Code des collectivités territoriales ne peuvent être satisfaites en **Polynésie française**. Toutes les habitations ne peuvent être desservies par les communes. Les méthodes traditionnelles de collecte des eaux ont été balayées à cause des risques de la consommation d'eau de pluie. Les maires vont présenter des demandes de remise en cause des normes nationales inadaptées au territoire. **Pour le CESE, l'application systématique d'une réglementation non-adaptée aux communes insulaires ayant un habitant dispersé et isolé, ne permettra pas d'améliorer la distribution de l'eau. Il soutient une adaptation législative permettant de maintenir les usages traditionnels de consommation dans le respect des**

---

<sup>278</sup> « Une commission d'enquête parlementaire réclamée sur l'eau en Outre-mer », *fxgpariscaraibe.com*, 17 janvier 2019.

<sup>279</sup> Marc Armor, « Le traitement des eaux usées, un scandale sournois », *France-Antilles*, 22 janvier 2019.

<sup>280</sup> « Moins de la moitié des déchets dangereux sont pris en charge », *France-Antilles*, 28 mai 2019.

**normes sanitaires et de qualité. Il faut définir un modèle de développement durable qui soit propre à chaque territoire.**

### 1.3. Les Outre-mer souffrent d'une pénurie de logements sociaux

**L'offre de logements sociaux reste très insuffisante au regard des besoins<sup>281</sup>. D'après une étude du Commissariat général à l'égalité des territoires<sup>282</sup>, la part de logements sociaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est plus faible en Outre-mer que dans l'hexagone<sup>283</sup>.** L'objectif de l'État de produire 10 000 logements sociaux par an, neufs ou réhabilités, en Outre-mer n'a pas été tenu avec 9 267 en 2017 et à 8 508 en 2018. La CNCDH recommande de formuler une disposition contraignante à l'égard de l'État en matière de construction de logements. Dans le plan logement Outre-mer 2019-2022, le gouvernement a pour volonté de fixer, par territoire, des objectifs annuels quantitatifs et qualitatifs de construction de logements sociaux, et d'engager au niveau de chaque territoire, une démarche de programmation pluriannuelle avec les collectivités et les bailleurs sociaux<sup>284</sup>. Les territoires ultramarins sont également confrontés à des difficultés concernant l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification. **L'insuffisance de logements sociaux conduit à l'extension de l'habitat informel, précaire et insalubre**, soit environ 34 % de l'ensemble des logements en **Guyane**<sup>285</sup>, 40 % à **Mayotte**, 14 % en **Guadeloupe** contre 9 % dans l'hexagone. La forte croissance de la population génère une forte demande. L'État contrôle l'offre foncière et l'aménagement du territoire puisqu'il est le propriétaire de 90 % du foncier, pourtant, selon une étude INSEE/DEAL, en **Guyane**, 30 % des ménages vivent en surpopulation.

### 1.4. Le service postal est souvent déficient

**Les problèmes d'adressage et de distribution du courrier sont très courants en Outre-mer**, ce qui pose par la suite de multiples difficultés d'accès aux droits : non-distribution ou non-réception des courriers, adresses invalides, boîtes aux lettres collectives, courrier non distribué dans les zones isolées, absence de service de transfert du courrier, longs délais d'acheminement... Face à ces multiples obstacles qui peinent à être surmontés malgré la mobilisation des pouvoirs publics, La Poste propose de mettre à disposition des tablettes numériques dans ses bureaux pour réduire la fracture sociale et numérique. En **Guyane**, par exemple, en collaboration avec la collectivité de Mana<sup>286</sup>, La Poste a investi dans des antennes satellitaires pour permettre l'accès à Internet dans certaines communes isolées et ainsi faciliter la

<sup>281</sup> Cette étude ne peut pas traiter de manière exhaustive des difficultés liées au logement social en Outre-mer qui dépassent le cadre de ce sujet.

<sup>282</sup> CGET, *Des conditions de logement difficiles dans les quartiers prioritaires*, 30 janvier 2019.

<sup>283</sup> Le parc social représente ainsi 74 % des logements des quartiers dans l'hexagone, contre 60 % dans ceux de La Réunion et seulement 19 % en Guyane, et les logements y sont nettement plus vétustes.

<sup>284</sup> Discours de clôture de la conférence Logement en Outre-mer de Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer, le 11 juillet 2019.

<sup>285</sup> Défenseur des droits, *Accès aux droits et aux services sociaux en Guyane*, p. 28-29.

<sup>286</sup> « Congrès de l'ACCD'OM 2018 : La Poste Guyane souhaite réduire la fracture numérique à Mana », *Outre-mer360*, 16 novembre 2018.

réception sous forme numérique. Un accompagnement est proposé aux personnes en difficulté avec l'usage du numérique.

### 1.5. La fracture numérique est un risque majeur de décrochage dans la société numérique

**L'accès au très haut débit et à la téléphonie mobile sont indispensables à l'égalité d'accès aux services de communication, mais aussi essentiels à la lutte contre les fractures territoriales.** Le numérique est une solution d'avenir pour accéder aux services publics, à la télémédecine, à l'éducation par la téléformation, à l'économie numérique et ainsi limiter les déplacements coûteux sur les plans humain et environnemental. Le gouvernement s'est engagé à investir en faveur des Outre-mer dans le cadre du Plan France très haut débit. Pourtant, à **Mayotte**, l'accès à un ordinateur et à Internet reste inaccessible à une large partie de la population. En **Guyane**, la fracture numérique entre le littoral et l'intérieur est aggravée par la faiblesse voire l'inexistence du réseau haut débit<sup>287</sup>. Dans des territoires où l'illettrisme reste très élevé, l'accompagnement des populations fragiles devra être considérablement renforcé auquel cas le passage au numérique aura des conséquences désastreuses. **Les risques de fracture numérique ne doivent pas être abordés uniquement sous l'angle technique de la couverture numérique ou de l'accès à la connexion. Ce sont avant tout les capacités de la population dans son ensemble, à utiliser ces outils, qui doivent être prises en compte et accompagnées.**

## 2. La protection de l'environnement est au cœur du développement durable des territoires

### 2.1. L'Outre-mer est le creuset de la biodiversité française qu'il faut protéger

**Le droit à vivre dans un environnement sain est un droit garanti tant par les conventions internationales que par la loi. Il peut être relié au droit humain à la santé et aux droits économiques, sociaux et culturels souvent évoqués en lien avec la protection de l'environnement.** Son application en Outre-mer a fait l'objet d'un avis de la CNCDH qui alerte les pouvoirs publics sur les dangers que les activités minières ou l'orpaillage illégal font courir aux populations locales, que ce soit en **Nouvelle-Calédonie** ou en **Guyane**<sup>288</sup>. L'avis du CESE sur *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*<sup>289</sup> a montré que les Outre-mer constituent à bien des égards, de véritables laboratoires de l'adaptation aux changements climatiques. Le CESE recommandait que les régions et départements d'Outre-mer soient encouragés à exercer pleinement les compétences qui favorisent la protection de l'environnement, facteur essentiel de résilience au réchauffement climatique pour des territoires exposés, ainsi que la mise en place de fonds pour la justice climatique orientés vers le soutien à la résilience des territoires en lien avec la protection des écosystèmes. **Le CESE rappelle également que l'accès aux services publics est**

<sup>287</sup> CNCDH, *L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer*, p. 448.

<sup>288</sup> CNCDH, *Avis sur le droit à un environnement sain dans les Outre-mer*, octobre 2017.

<sup>289</sup> Jean Jouzel, Agnès Michelot, *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, CESE, septembre 2016.

**une dimension essentielle du développement durable. Il permet d'inclure socialement les plus démunis et d'orienter les consommations collectives ou le transport vers des comportements plus durables et respectueux de l'environnement.**

**En Outre-mer comme ailleurs, l'État doit préserver l'équilibre fragile entre développement socio-économique et culturel durable et protection des richesses naturelles et de la biodiversité des territoires.** Rappelons que 87 % de la biodiversité française sont situés en Outre-mer et que celle-ci représente 10 % de la biodiversité de la planète. Sur 20 000 espèces endémiques recensées, 4/5<sup>e</sup> se trouvent dans les territoires d'Outre-mer. Les Outre-mer font de la France le second espace maritime mondial : 95 % de la zone économique exclusive française se situent dans les Outre-mer. La France abrite ainsi 10 % des récifs coralliens mondiaux.

**Cette biodiversité exceptionnelle est un atout extraordinaire mais menacé.** Les récifs coralliens et les mangroves reculent alors qu'ils permettent de limiter les effets du réchauffement climatique. Le recouvrement en corail vivant a diminué dans 29 % des stations suivies d'après un bilan établi en 2017 par l'Observatoire national de la biodiversité<sup>290</sup>. Les zones côtières sont particulièrement vulnérables en raison de l'érosion marine et des phénomènes cycloniques qui le frappent. Pourtant, les risques cycloniques risquent d'être aggravés par le changement climatique. La localisation des activités et de l'habitat doit aussi être réinterrogée pour mieux intégrer la montée du niveau des océans dans l'urbanisation des territoires. La déforestation de la forêt primaire en **Guyane**, le plus souvent due aux activités minières (en particulier illégales notamment dans le cœur du parc amazonien), a des conséquences catastrophiques alors qu'elle joue un rôle primordial de régulation climatique<sup>291</sup>. Les écosystèmes forestiers sont de plus en plus fragmentés. Les brûlis pratiqués particulièrement dans l'agriculture, à **Mayotte**, détruisent les zones forestières et les écosystèmes humides. L'enjeu est de former une mosaïque d'espaces protégés sur le Plateau des **Guyanes**, rassemblant parcs, réserves, terres indigènes et zones de gestion durable. **Le CESE déplore que les directives Habitats Faune Flore, les directives Oiseaux et le Cadre Stratégique pour le milieu marin ne s'appliquent pas en Outre-mer alors qu'ils s'appliquent dans l'hexagone, ce qui a pour conséquence que les financements européens et les services associés ne sont pas accessibles aux Outre-mer.**

**La stratégie Trajectoire Outre-mer 5.0 du Ministère des Outre-mer vise à orienter les politiques publiques vers un modèle de développement durable plus respectueux de l'environnement.** Elle se décline en 5 axes : Zéro carbone : des territoires « bas carbone » ; Zéro déchet : des sociétés économes, voire préservatrices des ressources ; Zéro polluant agricole : des populations protégées des pollutions et des substances chimiques ; Zéro exclusion : des sociétés inclusives luttant contre toute forme d'exclusion ; Zéro vulnérabilité : des

<sup>290</sup> Observatoire national de la biodiversité, *Biodiversité Les chiffres clés*, 2018, p. 17.

<sup>291</sup> La forêt amazonienne possède une biodiversité inégalée. Malheureusement cette biodiversité est en sursis et, en 2011, le WWF estimait qu'au rythme de déforestation actuelle, 55 % de la forêt amazonienne aura disparu d'ici 2030 si cette tendance reste inchangée.

territoires résilients face au changement climatique et aux risques naturels. Les projets orientés vers le développement durable du fond exceptionnel d'investissement seront financés à hauteur de 110 millions d'euros. Un accompagnement sera proposé par le biais notamment de la Banque publique d'investissement aux projets d'investissement portés par les entreprises ultramarines et visant à atteindre un des 5 objectifs. Les dotations aux associations seront portées à 2,65 millions d'euros puis à 3 millions d'euros en 2020. Le ministère souhaite aussi doubler le nombre de projets de microcrédit accompagnés.

**Les aires marines protégées sont l'instrument à privilégier pour sauvegarder cette biodiversité. Pour le CESE, l'espace maritime français Outre-mer doit devenir un sanctuaire écologique de protection de la biodiversité à l'échelle mondiale.** La France se doit de montrer l'exemple en matière de protection et de recherche par la création d'aires marines protégées, alors que la part des eaux françaises protégées n'est que de 22,3 % en 2018. Les aires marines protégées ont été délimitées pour protéger la nature à long terme en incluant des activités de recherche et de suivi scientifique, sous la surveillance de l'État. Citons le Plan de gestion de l'Espace maritime de Moorea en **Polynésie française** (2004), l'extension marine du parc national de la **Guadeloupe** (2009), le parc naturel marin de **Mayotte** (2010), le parc naturel marin des Glorieuses dans les **Terres australes et antarctiques françaises** (2012) et le parc naturel de la Mer de Corail en **Nouvelle-Calédonie** (2014), qui permettent une gestion durable des ressources prises par les populations locales. La **Polynésie française** s'engage dans un processus de classement de l'intégralité de sa zone économique exclusive (ZEE) en « zone gérée » devant comprendre au moins 30 % d'aires marines totalement protégées. Deux aires marines géantes sont en cours d'élaboration aux Marquises et aux Australes, couvrant respectivement 700 000 km<sup>2</sup> et 1 million de km<sup>2</sup>. D'après les données du rapport de l'Assemblée nationale sur *Les conséquences du changement climatique dans les Outre-mer*<sup>292</sup>, en 2015, le réseau des aires marines protégées couvre au total 16,3 % des eaux françaises d'Outre-mer.

**Le CESE propose de mettre en place un réseau d'aires protégées en Outre-mer s'inspirant de Natura 2000, comme prévu dans la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016. L'État doit aussi veiller à la bonne application de la loi Littoral partout où elle s'exerce en Outre-mer et réfléchir avec les acteurs locaux à des propositions à même de la consolider. Les préfets doivent renforcer le contrôle de légalité sur les permis de construire et les plans locaux d'urbanisme. L'aide technique et scientifique de l'IFREMER doit être renforcée en moyens humains notamment pour assurer le bon suivi et le bon développement des activités aquacoles.**

---

<sup>292</sup> Mme Maina Sage, M. Ibrahim Aboubacar, M. Serge Letchimy, *Les conséquences du changement climatique dans les Outre-mer*, Assemblée nationale, délégation aux Outre-mer, p. 47.

## Piste de réflexion 19

**Pour le CESE, il faut s'assurer de l'existence et de l'efficacité des Conseils maritimes ultramarins, de leur activité et de l'efficacité de leur gouvernance car ces instances contribuent à l'élaboration des documents stratégiques de bassin maritime. Il est nécessaire de créer des synergies entre les acteurs locaux et les services de l'État pour une politique maritime ambitieuse. La mise en place de formations pour les associations de protection de la nature et de l'environnement doit être encouragée afin qu'elles puissent sensibiliser l'ensemble des acteurs locaux. L'Agence française pour la biodiversité doit soutenir et renforcer les acteurs ainsi que les réseaux ultramarins engagés en faveur de la biodiversité aquatique et marine.**

### 2.2. Les pollutions ont des conséquences délétères sur la santé des populations

**Les pollutions répétées ont des conséquences sanitaires très dommageables sur la santé de la population.** L'utilisation du chlordécone<sup>293</sup>, ce produit toxique utilisé pendant plus de vingt ans dans les bananeraies de **Guadeloupe** et de **Martinique** alors qu'il avait été interdit dans l'hexagone, est un scandale sanitaire majeur. Les sols, les rivières, les nappes phréatiques, le poisson, ainsi que la population elle-même, sont contaminés pour des décennies. L'utilisation massive d'explosifs, de cyanure et de mercure, même si ce dernier est illégal, pour l'extraction de l'or en **Guyane** **provoque des risques pour la santé des populations autochtones** et les réserves biologiques intégrales de la forêt amazonienne. Ces substances sont particulièrement toxiques pour la faune et la flore, et à plus long terme pour la santé humaine. La CNCDH a lancé l'alerte sur ces points dans son *Avis sur le droit à un environnement sain* : « **De nombreux rapports font ainsi état de taux d'imprégnation en Guyane très supérieurs aux seuils tolérables fixés par l'OMS, ce qui entraîne notamment des effets sur les fonctions neurologiques et intellectuelles des populations exposées. Ces risques sanitaires sont particulièrement préjudiciables chez des populations dites sensibles, telles les femmes enceintes ou en âge d'avoir des enfants, ainsi que les enfants âgés de moins de 7 ans. À cet égard, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes s'est dit particulièrement préoccupé par « l'empoisonnement de l'eau et des sols au mercure à cause de l'exploitation et des activités minières illégales, ce qui affecte de manière disproportionnée la santé des femmes et des filles en Guyane française »**<sup>294</sup>. **L'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie risque de provoquer des conséquences sanitaires importantes sur le long terme qui restent encore mal connues.** Les poussières de nickel ou sa présence dans l'eau peuvent provoquer des pathologies compte tenu

<sup>293</sup> La délégation à l'Outre-mer de l'Assemblée nationale a remis en janvier 2019, un rapport tendant à la création d'un fonds d'indemnisation des victimes du chlordécone et du paraquat en Guadeloupe et en Martinique.

<sup>294</sup> CNCDH, *Avis sur le droit à un environnement sain*, pp. 22-24.

de ses caractères allergène et neurotoxique, ainsi que des inflammations, de l'asthme et des cancers. Les conséquences de la présence d'amiante environnementale doivent aussi être analysées au regard des risques pour la santé. Enfin, les effets sanitaires délétères des essais nucléaires en **Polynésie française** doivent être pleinement reconnues par l'État et indemnisés en conséquence. **Le dépistage, le suivi médical, la prise en charge à 100 % des patients, et, le cas échéant, l'indemnisation des victimes doivent être mis en œuvre rapidement par les pouvoirs publics face à ces risques sanitaires majeurs<sup>295</sup>. Le CESE propose d'implanter en Nouvelle-Calédonie un pôle de recherche scientifique d'excellence sur l'exploitation des métaux lourds, et en particulier du nickel, pour mieux connaître ses conséquences environnementales et ses incidences sur la santé humaine.**

---

<sup>295</sup> Un report à l'avis du CESE permettra au lecteur d'approfondir ces points : Michel Chassang, Anne Gautier, *Les maladies chroniques*, juin 2019.

## CONCLUSION

Cette étude part de constats forts posés par les nombreux représentants et représentantes de la société civile auditionnés. **Il est particulièrement significatif que sur une période rapprochée, le Défenseur des droits, la Commission nationale consultative des droits de l'homme et à présent le CESE émettent des préconisations allant dans le sens d'une prise de conscience de l'inégalité profonde dans laquelle se trouvent les Outre-mer.** Ces trois institutions s'intéressent depuis longtemps à la situation des Outre-mer et ont à cœur la volonté de faire progresser, chacune à raison de ses compétences, les droits concrets des ultramarines et des ultramarins.

**Dans de nombreux domaines, les pouvoirs publics ne se mobilisent pas suffisamment compte tenu des enjeux.** Dans la plupart des territoires ultramarins, l'accès aux services publics reste très insuffisant au regard des besoins de la population, du fait de l'insuffisance de moyens des administrations, des coûts de déplacement, de l'inadaptation des procédures. Les services publics devraient pourtant être accessibles partout sur le territoire, même dans les zones les plus reculées. Lorsque la géographie pose des difficultés, c'est à l'État de s'organiser pour en garantir l'accès. Cette insuffisance pose dans certains cas des difficultés essentielles d'accès aux droits fondamentaux et la non-reconnaissance de droits. **À cet égard, ce sont toujours les populations les plus fragiles qui sont les plus touchées par les conséquences, que ce soient les populations minoritaires, les plus pauvres, les plus éloignées ou isolées.**

**L'accès aux services publics doit être considéré dans sa dimension systémique.** En effet, la faiblesse de l'offre de services se cumule avec sa concentration dans les centres urbains, le manque de transports publics ou d'infrastructures routières, la barrière de la langue, des restes à charge élevés pour une population défavorisée... Il faut donc reconsidérer les modalités d'accès et le maillage des structures, adapter les moyens aux besoins des populations pour garantir un accès effectif tant aux services de premier recours qu'aux équipements plus spécialisés. Certaines difficultés d'accès, qui existent aussi dans l'hexagone, se trouvent souvent exacerbées en Outre-mer. La transition numérique peut être un atout très important pour faciliter l'accès pour des populations isolées, à condition que les réseaux et les équipements soient disponibles et que tous les publics, des plus jeunes aux plus âgés, et jusqu'aux personnes les plus éloignées, soient formés et l'accompagnés dans l'accès aux outils numériques. **L'accueil au guichet qui disparaît progressivement des services publics est un facteur de fragilisation supplémentaire des populations vulnérables en Outre-mer.**

Si tous les services ne peuvent être accessibles en tout lieu, un socle de services publics essentiels doit être garanti à chacun pour assurer les droits fondamentaux. L'État doit assumer ses responsabilités dans les Outre-mer comme partout sur le territoire national, et force est de reconnaître qu'il n'apporte pas toute l'offre attendue. **Ce que demandent aujourd'hui les ultramarins, c'est l'égalité ni plus ni moins.**

---

**Pour le CESE, les Outre-mer ont besoin à la fois d'un plan de rattrapage global et d'un plan d'investissements qui permettent une transition vers des modèles de développement humain, durable et soutenable, adaptés à chaque territoire. Les carences en matière de santé, d'éducation et d'environnement sont des priorités à combler car elles conditionnent l'avenir de nos territoires.**



# *Annexes*

# Annexes

## N°1 COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION À L'OUTRE-MER À LA DATE DU VOTE

<input checked="" type="checkbox"/> <b>Président</b> : Jean-Étienne ANTOINETTE
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Vice-présidente</b> : Joëlle PRÉVOT-MADÈRE
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Vice-président</b> : Dominique RIVIÈRE
<input type="checkbox"/> <b>Agriculture</b>
<input checked="" type="checkbox"/> Pascal FÉREY
<input checked="" type="checkbox"/> Christine VALENTIN
<input type="checkbox"/> <b>Artisanat</b>
<input checked="" type="checkbox"/> Christian LE LANN
<input type="checkbox"/> <b>Associations</b>
<input checked="" type="checkbox"/> Marie-Claire MARTEL
<input type="checkbox"/> <b>CFDT</b>
<input checked="" type="checkbox"/> Marie-Odile ESCH
<input type="checkbox"/> <b>CFE-CGC</b>
<input checked="" type="checkbox"/> Véronique BIARNAIX-ROCHE
<input type="checkbox"/> <b>CGT</b>
<input checked="" type="checkbox"/> Michèle CHAY
<input checked="" type="checkbox"/> David MEYER
<input type="checkbox"/> <b>CGT-FO</b>
<input checked="" type="checkbox"/> Jacques TECHER
<input checked="" type="checkbox"/> Françoise CHAZAUD
<input type="checkbox"/> <b>Coopération</b>
<input checked="" type="checkbox"/> Olivier MUGNIER
<input type="checkbox"/> <b>Entreprises</b>
<input checked="" type="checkbox"/> Joëlle PRÉVOT-MADÈRE
<input type="checkbox"/> <b>Groupe</b>
<input checked="" type="checkbox"/> Élodie MARTINIE-COUSTY
<input checked="" type="checkbox"/> Jacques BEALL
<input type="checkbox"/> <b>Outre-mer</b>
<input checked="" type="checkbox"/> Jean-Étienne ANTOINETTE
<input checked="" type="checkbox"/> Isabelle BIAUX-ALTMANN
<input checked="" type="checkbox"/> Inès BOUCHAUT-CHOISY
<input checked="" type="checkbox"/> Yannick CAMBRAY

---

**Outre-mer**

- ✓ Philippe EDMOND-MARIETTE
- ✓ Didier GUÉNANT-JEANSON
- ✓ Joël LOBEAU
- ✓ Sarah MOUHOUSOUNE
- ✓ Dominique RIVIÈRE
- ✓ Sosefo SUVE
- ✓ Octave TOGNA
- ✓ Christian VERNAUDON

**Personnalités qualifiées**

- ✓ Patrick MOLINOZ
- ✓ Cindy LÉONI

**UNAF**

- ✓ Antoine RENARD
- ✓ Bernard TRANCHAND

# Annexes

## N°2 RÉSULTATS DU VOTE DE L'ÉTUDE EN DÉLÉGATION, LE 8 OCTOBRE 2019

Groupe	Nom	Pour	Abst.
<b>Artisanat</b>	M. Christian LE LANN		x
<b>Associations</b>	Mme Marie-Claire MARTEL	x	
<b>CFDT</b>	Mme Marie-Odile ESCH	x	
<b>CGT</b>	Mme Michèle CHAY	x	
<b>CFE-CGC</b>	Mme Véronique BIARNAIX-ROCHE	x	
<b>Coopération</b>	M. Olivier MUGNIER	x	
<b>Environnement et nature</b>	Mme Élodie MARTINIE-COUSTY		x
<b>Outre-mer</b>	M. Sosefo SUVE	x	
<b>Personnalité qualifiée</b>	Mme Cindy LÉONI	x	
<b>UNAF</b>	M. Bernard TRANCHAND	x	

L'étude a été adoptée par 8 voix pour et 2 abstentions, représentant 10 groupes sur 13 au sein de la délégation à l'Outre-mer.

## N°3 LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

- ✓ **M. Jacques TOUBON**  
*Défenseur des droits, accompagné de Mme Yvette MATHIEU, Préfète hors cadre chargée de mission sur l'Outre-mer auprès du Défenseur des droits et de Mme Charlotte CLAVREUL, conseillère aux droits de l'Homme auprès du Défenseur des droits*
- ✓ **Mme Christine LAZERGES**  
*Présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme*
- ✓ **M. Thani MOHAMED SOILIH**  
*Vice-président du Sénat, sénateur de Mayotte*
- ✓ **Mme George PAU-LANGEVIN**  
*Députée, ancienne ministre des Outre-mer*
- ✓ **M. Dominique GUIBERT et M. Pascal NICOLLE**  
*Représentants de la Ligue des droits de l'Homme*
- ✓ **M. Mathieu LEFEBVRE**  
*Directeur-adjoint du cabinet de la ministre des Outre-mer*
- ✓ **M. Eric CAYOL**  
*Chef de cabinet de la ministre des Outre-mer, conseiller chargé de l'éducation*
- ✓ **M. Rémi BASTILLE**  
*Conseiller chargé des affaires régaliennes, institutionnelles et de la sécurité*
- ✓ **M. Fabrice THIBIER**  
*Conseiller chargé des affaires économiques*
- ✓ **Mme Gaëlle NERBARD**  
*Conseillère chargée des affaires sociales, du travail, de l'emploi, de la santé et de la jeunesse, référente pour Mayotte*
- ✓ **Mme Raphaëlle SEGUIN**  
*Conseillère en charge du budget, de l'investissement public, du logement, du développement territorial et des infrastructures maritimes, référente pour la Guyane*

# Annexes

---

**Les rapporteuses ont entendu en entretien les personnes dont les noms suivent :**

- ✓ **M. Patrick CHEVRIER**  
*Président du Tribunal de grande instance de Cayenne*
- ✓ **M. Mansour KAMARDINE**  
*Président du Conseil économique, social et environnemental de Mayotte*
- ✓ **M. Nicolas ROINSARD**  
*Sociologue, Université de Clermont Auvergne*
- ✓ **M. Jacques CARTIAUX**  
*Directeur général de l'Agence régionale de santé Guyane*
- ✓ **Mme Valelia MUNI TOKE**  
*Chercheuse à l'Institut de recherches pour le développement*
- ✓ **M. Pascal CATTO**  
*Secrétaire confédéral CFDT délégué à l'Outre-mer*
- ✓ **M. Stanislas BOURRON**  
*Directeur des ressources humaines du ministère de l'Intérieur*
- ✓ **Mme Chantal de SINGLY**  
*Ancienne directrice de l'Agence régionale de santé Océan indien*
- ✓ **M. Stephan MARTENS**  
*Vice-recteur de Mayotte*
- ✓ **Mme Régine VIGIER**  
*Inspectrice d'Académie - Directrice académique adjointe des Services de l'Éducation nationale, Vice-rectorat de Mayotte*
- ✓ **M. Stéphane BAYIG**  
*Directeur des relations et des ressources humaines, Vice-rectorat de Mayotte*
- ✓ **M. Jean-Pierre REDJEKRA**  
*Chef de cabinet, Vice-rectorat de Mayotte*
- ✓ **M. Said OMAR OILI**  
*Ancien président du Conseil général de Mayotte, président de l'Association des Maires de Mayotte, maire de Dzaoudzi*
- ✓ **M. Mikidache HOUMADI**  
*Adjoint au maire de Dzaoudzi*
- ✓ **Mme Anfiati HOUMADI-DJOUNBE**  
*Responsable du Conseil départemental de l'accès au droit de Mayotte*
- ✓ **Mme Ymane CHANFI**  
*Directrice de la Caisse de Sécurité sociale de Mayotte*

- 
- ✓ **Mme Maoline PAROTTE**  
*Responsable de la Maison des Services au public de Saint-Martin*
  - ✓ **Mme Mélanie HODGE**  
*Chargée de mission du Comité Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance de Saint-Martin*
  - ✓ **M. Philippe BELAIR**  
*Secrétaire-Général de la CGT Santé Action Sociale de Guadeloupe*
  - ✓ **M. Freddy MANIOC**  
*Syndicat CGT Santé Action Sociale des hôpitaux de la Guadeloupe*

La délégation à l'Outre-mer a assisté au « Colloque Outre-mer : à vos droits! », le 14 juin 2018, organisé par la CNCDH, et reçu une contribution écrite du Secours Catholique.

Le président, les rapporteures et les membres de la délégation à l'Outre-mer tiennent à exprimer leurs remerciements aux personnes entendues en audition ou en entretien pour leur précieuse contribution.

## N°4 BIBLIOGRAPHIE

Aballea Pierre, Rabineau Yves, *Mission d'appui au Département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'Enfance*, rapport IGAS, 2016

Agence française de développement, « Quel niveau de développement des départements et collectivités d'Outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain », *Document de travail*, n° 129, 2013

Archimbaud Aline, Chadelaine Marie-Anne, *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française : 37 propositions pour enrayer ces drames et créer les conditions d'un mieux-être*, rapport parlementaire remis au Premier ministre, novembre 2015

Arnell Guillaume, Darnaud Mathieu, Jasmin Victoire, *Les risques naturels majeurs dans les Outre-mer*, rapport d'information de la délégation sénatoriale aux Outre-mer, juillet 2018

Audoux Ludovic, Mallemanche Claude, « Emploi et chômage dans les DOM : l'écart avec la métropole reste marqué », *Insee Focus*, n° 160, juin 2019

Badré Michel, Gillier Dominique, *Fractures et transitions : réconcilier la France*, avis du CESE, mars 2019

Bellion Dominique, Pichon Frédéric, *Rapport de la mission d'audit du fonds exceptionnel d'investissement en Outre-mer*, rapport de l'Inspection générale de l'Administration, n° 12-070/12-038bis/01, septembre 2012

Biaux-Altmann Isabelle, *Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale*, avis du CESE, juin 2019

Cabrespines Jean-Louis, *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer*, étude du CESE, septembre 2019

Castaigne Sylvie, Lasnier Yann, *Les déserts médicaux*, avis du CESE, décembre 2017

Commission nationale consultative des droits de l'homme, *L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer*, étude, avril 2018

Comité interministériel de contrôle de l'immigration, *Les orientations de la politique de l'immigration - Cinquième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, rapport, janvier 2009

Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Recommandations en urgence relatives au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly (Guyane)*, recommandation, 31 janvier 2019

Cour des comptes, *L'administration centrale du ministère des Outre-mer (exercices 2011 à 2015)*, référé, 21 novembre 2016

Cour des comptes, *La santé dans les Outre-mer. Une responsabilité de la République*, rapport public thématique, juin 2014

Cour des comptes, *L'établissement, le contrôle et le recouvrement de l'impôt Outre-mer*, référé, 6 mars 2018

Cour des comptes, *Les caisses de Sécurité sociale en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique : un redressement impératif*, rapport annuel sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, 2018

Conseil économique, social et environnemental de Mayotte, *L'école de la République à Mayotte : une exigence d'égalité*, juillet 2017

Défenseur des droits, *Les droits et la protection des enfants à Mayotte*, Rapport, 2015

Défenseur des droits, *L'égalité d'accès aux droits et aux services publics pour les habitants de la Guyane*, Décision n° 2017-078, 2017

Défenseur des droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, Dossier de presse, 2019

Défenseur des droits, *Rapport sur les opérations dites de « décasage » à Mayotte*, rapport, mai 2018

DREES, *Statistiques et indicateurs de la santé et du social*, Mémento annuel, 2016

Dubost Claire-Lise, « En Outre-mer, une santé déclarée moins bonne qu'en Métropole, surtout pour les femmes », *Études et résultats*, DREES, avril 2018

Dulin Antoine, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance*, avis du CESE, juin 2018

Duval Guillaume, Lafont Pierre, *Réconcilier la France rapport annuel sur l'état de la France 2017*, avis du CESE, mai 2017

François Isabelle, Leforestier Guillaume, Simon Pascal, *Les chiffres clés des collectivités locales*, rapport de la Direction générale des collectivités locales, annexe 3 concernant « Les collectivités locales d'Outre-mer », 2016.

Gragnic Barbara, Horatus-Clovis Hugues, « L'état de l'école en Guyane : des progrès à poursuivre », *Insee Analyses Guyane*, n° 4, 16 décembre 2014

Jouzel Jean, Michelot Agnès, *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, avis du CESE, septembre 2016

Maurice Laurence, *Empreinte de l'orpaillage dans les eaux guyanaises*, rapport de l'Institut de recherches pour le développement, janvier 2019

INSEE, *Rapport sur l'état des statistiques dans les départements et régions d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer (DROM et COM)*, rapport, 2018

INSEE, « Saint-Martin : Terre d'accueil et de contrastes », *Analyse*, n° 24, juin 2017

INSEE, « Davantage de vols et d'actes violents en Guadeloupe et Guyane qu'en métropole », *INSEE Première*, n° 1632, janvier 2017

INSEE, « Synthèse démographique de la Guyane. Une démographie toujours dynamique », *INSEE Flash*, n° 57, janvier 2017

Laurey Nuihau, Patient Georges, *Le fonds exceptionnel d'investissement : un instrument au service du rattrapage des Outre-mer*, rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat, n° 6 (2016-2017), octobre 2016

# Annexes

---

Lise Claude, Tamaya Michel, *Les départements d'Outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité*, rapport au Premier ministre, juin 1999

Léo Élisabeth, « Départementalisation adaptée 1958-1960 : « une espèce d'autonomie », *Outre-mers*, tome 97, 2010, pp. 75-96

Marie Claude-Valentin, Breton Didier, Crouzet Maude, Fabre Édouard, Merceron Sébastien, « Migrations, natalité et solidarités familiales, La société de Mayotte en pleine mutation », *INSEE Analyses La Réunion-Mayotte*, mars 2017

Mariotti Jean-Alain, *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, avis du CESE, janvier 2006

Naton Jean-François, Bouvet de la Maisonneuve Fatma, *Pour des élèves en meilleure santé*, avis du CESE, mars 2018

Observatoire national de la biodiversité, *Biodiversité - Les chiffres clés*, Memento annuel, 2018

Pinsard Juliane, « Le long chemin de l'accès à la justice en Outre-mer », *Délibérée*, 2018/3, n° 5, pp. 49-53

Rivière Dominique, et Ronai Ernestine, *Combattre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*, avis du CESE, mars 2017

Sage Maïna, Aboubacar Ibrahim, Letchimy Serge, *Les conséquences du changement climatique dans les Outre-mer*, rapport d'information de l'Assemblée nationale, 2015

Serva, Olivier, *Vingt propositions pour améliorer les mobilités et les carrières des fonctionnaires Outre-mer*, rapport au Premier ministre, juillet 2018

Santé publique France, *L'état de santé de la population en France*, rapport, 2017

Temporal Franck, « Les jeunes ultramarins : quelle(s) réalité(s) ? », *Cahiers de l'action*, 2017/2 (n° 49), pp.7-17

Trefoloni Dominique, « La Guadeloupe, région où la perte d'autonomie des seniors est la plus précoce », *INSEE Flash Guadeloupe*, n° 91, juin 2018

Veran Olivier, *L'évolution des modes de financement des établissements de santé. Une nouvelle échelle de valeur*, rapport, 2016

Vernaudon Christian, *Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer*, avis du CESE, juillet 2016

## N°5 TABLE DES SIGLES

AFD	Agence française de développement
AMM	Association des maires de Mayotte
ANCT	Agence nationale de cohésion des territoires
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ATSEM	Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles
CADA	Centre d'accueil des demandeurs d'asile
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCT	Contrat de convergence et de transformation
CDAD	Conseil départemental d'accès au droit
CDPS	Centre délocalisé de prévention et de soins
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESEM	Conseil économique, social et environnemental de Mayotte
CESP	Contrat d'engagement de service public
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
CHM	Centre hospitalier de Mayotte
CIMM	Centre des intérêts matériels et moraux
CLSPD	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
CMU	Couverture maladie universelle
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
CNEPEOM	Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer
CNES	Centre national d'études spatiales
CNESCO	Conseil national d'évaluation du système scolaire
CODIUM	Collectif pour la défense des intérêts ultramarins
CPAG	Centre de préparation à l'administration générale
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
CSSM	Caisse de sécurité sociale de Mayotte
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGOM	Directeur général des Outre-mer
DGOM	Direction générale des Outre-mer
DOM	Département d'Outre-mer

# Annexes

---

DPT	Document de politique transversale
DRH	Directeur des ressources humaines
DROM	Départements et régions d'Outre-mer
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées
EROM	Égalité réelle Outre-mer
ESAT	Établissements et services d'aide par le travail
ESCP	École supérieure de commerce de Paris
ESPE	École supérieure du professorat et de l'éducation
ESSEC	École supérieure des sciences économiques et commerciales
EVASAN	Évacuation sanitaire
FEDOM	Fédération des entreprises d'Outre-mer
FEI	Fonds exceptionnel d'investissement
FOQUALE	Formation qualification emploi
FSE	Fonds social européen
GHT	Groupement hospitalier de territoires
GIGN	Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale
HAS	Haute autorité de santé
HEC	École des hautes études commerciales
IA-DAASEN	Inspecteur/inspectrice d'académie-Directeur/Directrice académique adjoint/adjointe des services de l'Éducation nationale
IDH	Indice de développement humain
IEDOM	Institut d'émission des départements d'Outre-mer
IEOM	Institut d'émission d'Outre-mer
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
ILM	Intervenant en langue maternelle
INPES	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPAG	Institut de préparation à l'administration générale
IRD	Institut de recherche pour le développement
LADOM	L'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité
LDH	Ligue des droits de l'Homme
LODEOM	Loi pour le développement économique des Outre-mer

---

MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MNA	Mineurs non accompagnés
MSAP	Maison de services au public
OMS	Organisation mondiale de la santé
OPMR	Observatoire des prix, des marges et des revenus
PIB	Produit intérieur brut
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PMI	Protection maternelle et infantile
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PTOM	Pays et territoires d'Outre-mer
PUMA	Protection universelle maladie
RSA	Revenu de solidarité active
RUP	Régions ultrapériphériques
SIAEAG	Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe
SIEAM	Syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte
SNETAA	Syndicat national de l'enseignement technique action autonome
SPA	Standard de pouvoir d'achat
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
TGI	Tribunal de grande instance
UE	Union européenne
ZEE	Zone économique exclusive





## Dernières publications de la délégation à l'Outre-mer

LES AVIS DU CESE

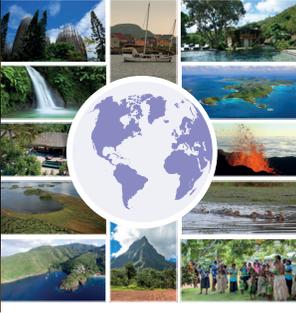


Combattre les violences faites  
aux femmes dans les Outre-mer  
Dominique Rivière et Ernestine Ronai

03/18/19

MARS 2017

LES AVIS DU CESE



Promouvoir le tourisme durable  
dans les Outre-mer  
Inès Bouchaut-Choisy

03/18/19

MARS 2015

LES AVIS DU CESE



Valorisons les langues des Outre-mer  
pour une meilleure cohésion sociale  
Isabelle Biaux-Altman

03/18/19

JUN 2019

## Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

LES AVIS DU CESE



Les défis de l'éducation aux médias  
et à l'information  
Marie-Pierre Gariel

03/18/19

NOVEMBRE 2019

LES AVIS DU CESE



REACH et la maîtrise du risque  
chimique : un bilan positif,  
un outil à améliorer  
Catherine Tissot-Colle

03/18/19

JANVIER 2020



Sciences et société : les  
conditions du dialogue

Gerard Aschliès  
janvier 2020



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

# www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>,  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.  
N° 411200003-000120 - Dépôt légal : janvier 2020

Crédit photo : Getty images, Édition/CESE

Garantir l'accès aux services publics dans les Outre-mer est essentiel car celui-ci conditionne l'égalité et l'effectivité des droits, ainsi que l'intégration sociale et économique des populations. Il en va de l'adhésion des citoyennes et des citoyens ultramarins à la République, mais aussi de leur capacité à développer leurs territoires durablement.

Les constats établis par cette étude ont été largement corroborés par les auditions avec les représentants

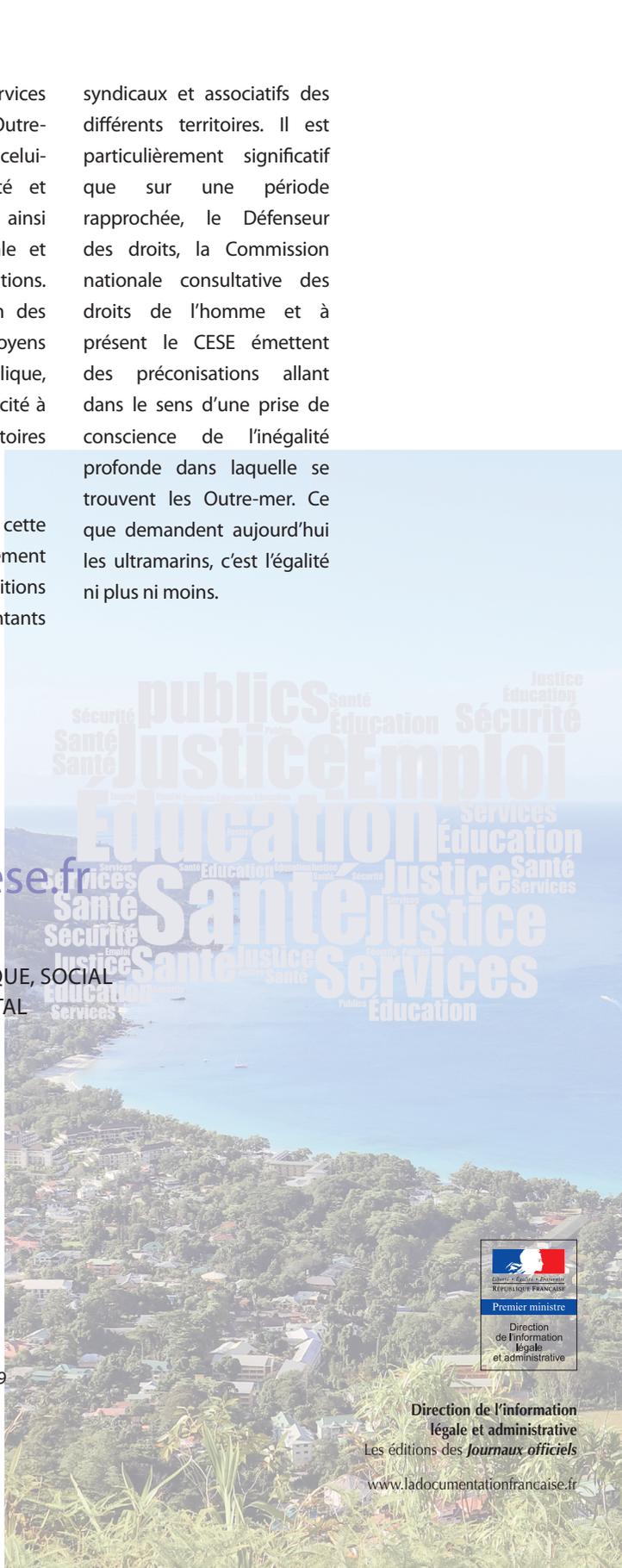
syndicaux et associatifs des différents territoires. Il est particulièrement significatif que sur une période rapprochée, le Défenseur des droits, la Commission nationale consultative des droits de l'homme et à présent le CESE émettent des préconisations allant dans le sens d'une prise de conscience de l'inégalité profonde dans laquelle se trouvent les Outre-mer. Ce que demandent aujourd'hui les ultramarins, c'est l'égalité ni plus ni moins.

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

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL  
9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00

N° 41120-0003

ISSN 0767-4538  
ISBN 978-2-11-152245-9



Direction de l'information  
légale et administrative  
Les éditions des *Journaux officiels*  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)